ČSP, br. 3., 667.-698. Zagreb, 2011.

UDK: 342.22(497.5)"1941/1945"
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 2. 9. 2011.
Prihvaćeno: 28. 10. 2011.

Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske

TOMISLAV JONJIĆ
Zagreb, Republika Hrvatska

Autor obrađuje pitanje nastanka Nezavisne Države Hrvatske u svjetlu međunarodnog prava i učenja o nastanku države, upozoravajući na prijepore koji o tom pitanju postoje u dosadašnjoj literaturi, koji su u velikoj većini motivirani ideološko-političkim razlozima ili nepoznavanjem povijesnih činjenica. S obzirom na to da se međunarodnopravni stručnjaci praktično bez iznimke slažu oko toga da je nastanak države događaj ili proces koji se ne može u cijelosti objasniti pravnim razlozima niti svesti u pravne okvire, nastanak države prosuđuje se prema tzv. načelu efektiviteta i nema nikakve veze s prirodom režima koji državom upravlja. U skladu s tim načelom, ali i s činjenicom da je velika većina Hrvata priželjkivala državnu samostalnost, autor smatra da je Nezavisna Država Hrvatska 1941. godine i stvarno i pravno nastala kao država.

Ključne riječi: država, međunarodno pravo, Nezavisna Država Hrvatska, Kraljevina Jugoslavija.

Uvodne napomene

O tome je li Nezavisna Država Hrvatska (NDH) bila država ili tek instrument okupacije Kraljevine Jugoslavije još uvijek postoje prijepori i u pravnoj i u povijesnoj znanosti. Rijetki su, doduše, danas autori koji će je nazivati "takozvanom", što je u prvim desetljećima postojanja poratne, komunističke Jugoslavije bilo skoro pravilo, ali u historiografsko-pravnoj literaturi nema suglasnosti o njezinu karakteru u državnopravnom smislu. Niz pravnih pisaca u monografskim obradama pojedinih pravnih instituta ili grana prava ravnopravno obrađuje razvitak tih instituta u doba NDH, iz čega bi se moglo zaključiti da joj priznaju svojstvo države, dok drugi to razdoblje u cijelosti prešućuju, pa se čini da zastupaju suprotno gledište.[1] No ima slučajeva da se razdoblje NDH

[1] Tako npr. Arsen BAČIĆ, *Ustavno pravo: teorija i interpretacija (Studijski materijal za Ustavno pravo, političke institucije i komparativno)*, Split 1995., 141., u svome sažetom pregledu hrvatske ustavnopravne povijesti ne zaobilazi razdoblje NDH. Za razliku od izdanja svoje knjige objavljenih u vrijeme komunističke Jugoslavije, u kasnije doba Franjo BAČIĆ, *Kazneno pravo. Peto, prerađeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb 1998., 65., u pregledu povijesti kaznenoga prava usporedno spominje kazneno pravo NDH i kazneno pravo "antifašističke narodnooslobodilačke

uopće ne spominje ni u specijaliziranim priručnicima odnosno udžbenicima pravne povijesti na hrvatskim pravnim fakultetima.[2]

Ocjena o tome je li NDH bila država imala je niz važnih pravnih, političkih, pa i gospodarskih reperkusija, pa je zato u historiografskom pogledu važna i danas. Posve je jasno da nositelji vlasti u NDH, ako je ona bila država, imaju veći stupanj odgovornosti za događaje što su se zbili na njezinu području nego u slučaju da je ona bila tek instrument osovinske okupacije Kraljevine Jugoslavije, kad bi okupator (Njemačka, Italija i njihovi saveznici) snosio glavnu odgovornost kako za pravni, tako i za stvarni položaj stanovništva na zaposjednutom području. Oni koji su o tome raspravljali, bili oni političari, povjesničari ili pravnici, u pravilu su imali na umu da je pitanje državnosti NDH tijesno povezano s međunarodnopravnim odredbama o sukcesiji država i pravu na ispunjenje obveza (pa i pravu na naknadu štete), ali i da ima brojne implikacije koje se posredno mogu odraziti kako na položaj kasnije države, tako i na položaj običnih građana. Drugim riječima, vrlo su se rijetko prosudbe državnosti NDH vodile isključivo akademskim, znanstvenim razlozima.

Vrijedi to ne samo za tijela koja su imala životni interes da se održi fikcija postojanja Kraljevine Jugoslavije (kao što je to bila npr. jugoslavenska izbjeglička vlada), nego i za novu, komunističku Jugoslaviju, koja je također imala snažne razloge dokazivati da NDH nije bila država. Ti su razlozi bili su višestruki: (1) ustrajanjem na neprekinutom međunarodnopravnom kontinuitetu s Kraljevinom Jugoslavijom, napose nakon sporazuma Tito–Šubašić, olakšano je organiziranje nove jugoslavenske države i priznavanje nove vlade pod dominacijom Komunističke partije Jugoslavije (KPJ); (2) time je otklonjen rizik da se o sudbini (a ne samo o granicama) nove Jugoslavije raspravlja na očekivanoj poratnoj mirovnoj konferenciji, što bi Jugoslaviju jedno vrijeme činilo objektom, a ne subjektom međunarodnopravnih i političkih rasprava; (3) ustrajanjem na neprekinutom kontinuitetu s Kraljevinom Jugoslavijom omogućena je sukcesija međunarodnih ugovora i prava bivše Jugoslavije odnosno njezinih prednica; (4) sačuvano je pravo na potraživanje naknade ratne štete od Njemačke, a eventualno i od drugih okupatora, te je istodobno anuliran rizik da

borbe". Drugačije postupa npr. Ivo BORKOVIĆ, *Upravno pravo*, Zagreb 1997., koji u svome povijesnom prikazu razvitka državne uprave razdoblje NDH ne spominje nijednom riječju. Ništa o njoj ne govore ni Branko SMERDEL, Smiljko SOKOL, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006. No uočljivo je da su pisci udžbenika iz ustavnog prava na zagrebačkom Pravnom fakultetu do 1990./91. zastupali stajalište kako je Kraljevina Jugoslavija 1941. okupirana, dok u novije vrijeme priznaju da je razbijena kao država.

[2] Primjerice, udžbenik nacionalne (pravne) povijesti na središnjem hrvatskom pravnom fakultetu zakonodavstvo i pravni poredak NDH ne spominje nijednom jedinom riječju. Usp. Lujo MARGETIĆ, Ivan BEUC, Dalibor ČEPULO, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu. Studijsko gradivo*, Zagreb 2006. Razdoblje 1848.–1992. u tom je udžbeniku obradio D. Čepulo. No kako u udžbeniku nije obrađeno ni razdoblje 1918.–1941., nemoguće je znati je li posrijedi autonomna odluka autora ili su možda presudnu ulogu pri koncipiranju udžbenika imali drugi razlozi. U svakom slučaju, profesor na istom fakultetu, Neda ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava. Razdoblje od 18. do 20. stoljeća. Treće, dopunjeno izdanje*, Zagreb 2006., znatan prostor posvećuje analizi nastanka i državnog ustroja NDH.

nova Jugoslavija bude proglašena sljednicom NDH i drugih područja koja su bila pod njemačkom, talijanskom, mađarskom ili bugarskom okupacijom, a time ujedno odgovara za njihove obveze, uključujući i obvezu plaćanja ratne štete; (5) ako je NDH postojala kao država, onda su međunarodnopravni status i prava pobunjenika protiv te države ("gerilaca" koji su se postupno raslojavali u četnike i partizane) bitno drugačiji nego ako se u međunarodnopravnom smislu govori samo o okupaciji Jugoslavije; (6) ocjena o državnosti NDH bila je i ostala potencijalno od prejudicijelne važnosti za čitav kompleks privatnopravnih (statusnih, imovinskih i dr.) odnosa.[3]

Mogu se tome dodati neki važni razlozi primarno političke naravi: (1) teza da NDH nije bila država nego tek instrument osovinske okupacije Jugoslavije implicirala je da su njezini pristaše bili i stvarno i pravno tek agenti stranih imperijalizama, pa bi time bila logičnija propagandna tvrdnja da ni kasniji zagovornici razbijanja Jugoslavije nisu različiti;[4] (2) u svjetlu provedbe boljševičke revolucije, koja je podrazumijevala uklanjanje svih suparnika novog režima, nije bilo najmanje važno to što je ustrajanjem na neprekinutom kontinuitetu jugoslavenske države otklonjena mogućnost da se "narodni neprijatelji" pokušaju pozvati na lojalnost ranijoj državi i njezinu državnom poretku kao na razlog za isključenje protupravnosti kod optužaba za "kolaboraciju" i "izdaju";[5] (3) to je pitanje povezano i s pitanjem političkog legitimiteta pokreta za obnovu i očuvanje Jugoslavije, jer ako je Jugoslavija nestala u travnju 1941. i ako se slomila za samo nekoliko dana vojnih operacija, kakva je sudbina jugoslavenske misli, one na koju se pozivao i jugoslavenski komunistički pokret? Je li jugoslavenstvo u političkom smislu nadživjelo Jugoslaviju, i koji su dokazi za to?

[3] Iz pitanja o državnosti NDH proizlazi naime pitanje o valjanosti njezinih propisa o državljanstvu, bračnom i obiteljskom statusu, nasljeđivanju, pa onda i pitanje čitava niza privatnopravnih odnosa zasnovanih u doba njezina postojanja. Taj su problem komunističke vlasti nove Jugoslavije riješile donošenjem "Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije" (*Službeni list FNRJ*, br. 86, 25. listopada 1946.) Na temelju tog zakona pravni propisi koje su donijeli "organi vlasti okupatora i njihovih pomagača (…) proglašuju se nepostojećim" (čl. 1.), dok se za propise predratne Jugoslavije kaže da su "izgubili pravnu moć" (čl. 2.). To je značilo da se propisi nastali nakon 6. travnja 1941. nisu mogli primijeniti ni u kojem slučaju, dok su oni raniji mogli eventualno, u iznimnim situacijama, biti primijenjeni kao pravni običaj (pravno pravilo) iz bivšega prava. U *Službenom listu FNRJ*, br. 96/1947., objavljeno je "Autentično tumačenje" tog zakona.

[4] Kao što je poznato, tijekom čitava postojanja Jugoslavije njezine se protivnike nazivalo agentima stranih sila, a ni danas nije rijetkost da se čak i raspad SFR Jugoslavije tumači kao plod suradnje stranih imperijalista i modernih *domaćih izdajica*.

[5] Ako je naime NDH bila država, onda se poštivanje njezinih propisa ne može proglasiti protupravnim. Tim se argumentom, primjerice, pokušao 1946. pred jugoslavenskim komunističkim sudom poslužiti i zagrebački nadbiskup dr. Alojzije Stepinac, koji je u svojoj završnoj riječi na suđenju kazao kako ga nova vlast (nova država!) ima pravo pozivati na red samo zbog njegova ponašanja nakon 8. svibnja 1945., a ne i prije toga. Na to mu je, navodno, predsjednik vijeća Vimpulšek dobacio da po tom kriteriju ne bi bilo moguće suditi ni Paveliću niti Lisaku. (Usp. "Govor nadbiskupa Alojzija Stepinca pred 'Vrhovnim sudom NR Hrvatske', u Zagrebu, 3. listopada 1946.", *Stepinac mu je ime. Zbornik uspomena, svjedočanstava i dokumenata*, prir. Vinko Nikolić, knj. I., München – Barcelona 1978., 34.)

Sva je ta pitanja trebalo uzimati u obzir pri pokušaju da se odgovori na pitanje državnopravnoga karaktera NDH, pa ni iz perspektive službenog komunističkog Beograda nije uvijek bilo lako braniti svojevrsni *circulus vitiosus*: s jedne je strane bilo potrebno naglašavati neprekinuti državnopravni kontinuitet s Kraljevinom Jugoslavijom, a s druge su interesi boljševičke revolucije zahtijevali da se buržoasku "izdajničku kliku" optuži ne samo za kapitulaciju nego i za raspad Jugoslavije te da se istodobno istakne kako je upravo komunistički pokret s Antifašističkim vijećem narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) omogućio nastanak nove, "narodne države".[6] Jer, nije ni logički niti politički bilo lako uskladiti tezu da je Jugoslavija nastavila živjeti nakon travnja 1941. i istodobno u službeni grb nove Jugoslavije unijeti datum 2. zasjedanja AVNOJ-a (29. studenoga 1943.) i taj nadnevak slaviti kao "rođendan nove države".

Nastanak države u svjetlu međunarodnog prava

Iako suvremeni pojam države ima malo zajedničkog s onime što se nazivalo državom u ranijim epohama ljudske povijesti, oduvijek je poznato da "država može po svom postanku i životu posve izmicati pravu, tj. postojati kao posve pravno neuobličena pojava".[7] Njezinim se nastankom, dakako, bavila i starija državnopravna teorija, koja je na različite načine tumačila postanak i postojanje države.[8] Pritom se uglavnom postanak države izvodio iz prirodnog

[6] Milan Blažeković naime skreće pozornost na to da je tekst prijedloga jugoslavenskog ustava iz 1946. u preambuli naglašavao kako su narodi Jugoslavije "odlučili ostati ujedinjeni", dok izglasani tekst ustava bježi od takvog naglašavanja državnopravnog kontinuiteta, pa definira FNRJ kao državu čiji su narodi "izrazili svoju volju da žive zajedno". Na istome mjestu Blažeković primjećuje kako jugoslavenski povjesničari ustraju na tezi o novoj državi, dok pravnici tvrde da je nova Jugoslavija tek pravni sljednik stare, u kojem je došlo do promjene društveno-političkih odnosa. (M. BLAŽEKOVIĆ, "Proces protiv nadbiskupa Stepinca i medjunarodni status Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)", *Stepinac mu je ime. Zbornik uspomena, svjedočanstava i dokumenata*, 360.) U tom je smislu ilustrativna npr. ocjena povjesničara Jovana Marjanovića da se Jugoslavija (država) "razrušila kao kula od karata" (J. MARJANOVIĆ, *Draža Mihailović između Britanaca i Nemaca, knj. I – Britanski štićenik*, Zagreb – Beograd 1979., 59.) i s druge strane pravnička formulacija dr. Ivana Ribara, koji se podrugljivo obračunava s državnim vrhom Kraljevine Jugoslavije pišući kako su njegovi pripadnici sebi "osigurali bijeg iz zemlje i sačuvali legitimaciju pravih i jedinih predstavnika stare Jugoslavije u inozemstvu i čuvara njenog starog poretka sve dok nije obrazovana prva narodna vlada s Titom na čelu početkom 1945. godine…" (Ivan RIBAR, *Stara Jugoslavija i komunizam. Zakoni, sudovi, zatvori i logori u staroj Jugoslaviji protiv komunista*, Zagreb 1967., 167.-168.).

[7] Šefko KURTOVIĆ, *Opća historija države i prava*, I. knj., Zagreb 1990., 1. Osnovne obavijesti o razvitku pojma države te o filozofskim, sociološkim i pravnim teorijama njezina nastanka vidi u: Ludwig GUMPLOWICZ, *Geschichte der Staatstheorien*, Innsbruck 1905.; J[uraj] A[NDRASSY], "Država", *Hrvatska enciklopedija*, sv. 5., Zagreb 1945.; A. BAČIĆ, *n. dj.*, 43.-63.

[8] O problemu nastanka države općenito vidi u: Daniel GARDNER, *Institutes of International Law, Public and Private, as Settled by the Supreme Court of the United States, and by Our Republic. With References to Judicial Decisions*, New York 1860.; H. W. HALLECK, *International Law, or Rules Regulating the Intercourse of States in Peace and War*, San Francisco 1861.; L. GUMPLOWICZ, *Der Rassenkampf. Soziologische Untersuchungen*, Innsbruck, 1883.; ISTI, *Allgemeine*

prava naroda da se politički organizira i vrši suverenu vlast, a bitnijeg zaokreta nije bilo ni tijekom XIX. stoljeća, kad je različite inačice prirodnopravnog učenja postupno potiskivao pravni pozitivizam. Ni tada doktrina nije došla do jedinstvene definicije države, pa tako ni do uvjeta koji bi se postavili za ocjenu zaslužuje li neki entitet da ga se zove državom. Drugim riječima, to je najčešće ovisilo o filozofskoj orijentaciji i političkim projekcijama pojedinih autora ili političkih grupacija.[9]

U svakom slučaju, prevladavalo je mišljenje da se nastanak države zapravo uopće ne može svesti u pravne okvire, budući da pravo nastaje nakon države; slijedom toga nastanak nove države, koja može nastati i povredom prava postojećih država, ne može se i ne smije prosuđivati u svjetlu prava one države koja je tim nastankom pogođena, nego *ex post facto*, tj. iz prava novonastale države. Državotvorni akti, tj. tehnički (vojnički, politički i dr.) čini kojima nastaje jedna država, redovito se prosuđuju po pravu ranije države, no to je pravo irelevantno za ocjenu samog nastanka nove države.[10] Gumplowicz je, sa stanovitim pretjerivanjem, isticao kako se u povijesti ne može naći primjer da država nije nastala silom, dakle – protivno pravu.[11] No kao što je Odbor pravnika Društva naroda 1920. zaključio: "Nastanak, transformacija i raspad država kao posljedica revolucija i ratova, stvaraju faktička stanja koja u velikoj mjeri izmiču običnim pravilima pozitivnog prava",[12] tako je srpski ustavnopravni stručnjak Slobodan Jovanović 1921. općeprihvaćeno gledište doktrine izrazio riječima: "Nova država, uopšte, i ne može postati pravnim načinom nego faktičnim… Ima država, koje su postale ne samo faktičnim, nego čak i nasilnim načinom, koje su, drugim rečima, izišle iz rata ili revolucije, i kojima to nikako ne smeta da pravno postoje… Kod države mi se ne pitamo, da li je

Staatslehre, 3. Aufl., Innsbruck 1907.; Leone LEVI, *International Law. With Materials for a Code of International Law*, New York 1888.; Georg JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1914.; Reinhold HORNEFFER, *Die Entstehung des Staates. Eine staatstheoretische Untersuchung*, Tübingen 1933.; J. L. BRIERLY, *The Law of Nations. An Introduction to the International Law of Peace*, 6th ed., Oxford University Press 1978.; Robert JENNINGS, Arthur WATTS, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Oxford University Press, Longman, Harlow 1992.; James CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Clarendon Press, Oxford 2006.; Malcolm SHAW, *International Law*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge 2008.; J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, VIII. izd., Zagreb 1984. itd.

[9] "Jede politische Partei hatte als Devise ihre eigene Definition des Staates, auf welche sie zugleich ihre Wünsche und Forderungen, den betreffenden Staat nach derselben *erst umzugestalten* (ist. u izv.), stüzte." (L. GUMPLOWICZ, *Allgemeine Staatslehre*, 24.)

[10] "Der Staat kann nicht Recht für seine eigene Entstehung festsetzen, da er zuerst dasein muss, um Recht schaffen zu können. Staatschöpfungsakte können allerdings nach dem Rechte der durch sie betroffenen Staaten gewertet werden: sie können gegen die Rechtsordnung dieser Staaten sein oder ihr gemäss erfolgen. Niemals kann aber der also entstandene Staat nach dem Rechte eines anderen beurteilt werden, denn das Recht kann nur das werten, was seiner möglichen Herrschaft unterliegt." (G. JELLINEK, *n. dj.*, 273.-274.)

[11] L. GUMPLOWICZ, *Allgemeine Staatslehre*, 38.-39.

[12] Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, t. III, Paris 1977., 514. Prema: Vladimir Đuro DEGAN, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici. Razvitak njezine međunarodnopravne osobnosti tijekom povijesti*, Zagreb 2002., 34.

postala faktičnim ili pravnim načinom; glavno je da je postala, pa da smatramo da sa pravnog gledišta postoji."[13]

Na prijelazu iz XIX. u XX. stoljeće došlo je do naglog razvitka međunarodnoga prava, grane prava koja se bavi odnosima međunarodnopravnih subjekata (država, međunarodnih organizacija i sl.).[14] No do današnjeg dana "ima mnogo pisaca koji međunarodnom pravu odriču značaj prava".[15] Njihovi su argumenti brojni, slojeviti, logični i često solidno argumentirani.[16] Osim što se ističe kako pravo implicira sankciju i hijerarhiju autoriteta, koja je u kontradikciji s načelom suverenosti država kao temeljnih subjekata međunarodnog prava, toj se grani prava predbacuje i tijesna povezanost s politikom. Međaš u razvitku međunarodnog prava je, naime, Westfalski mir iz 1648., kojim je završen Tridesetogodišnji rat i započeo proces izgradnje država u modernom značenju te riječi, a najvažnije etape u razvitku međunarodnog prava presudno obilježavaju ključni politički događaji: Bečki kongres (1815.), Pariški kongres (1856.) i Berlinski kongres (1878.). Njima je oblikovan ustroj Europe i definirano postojeće pravo: svi čini upravljeni protiv tih ugovora postali su protupravni, sve što je u skladu s njima smatralo se sukladnim međunarodnome pravu.[17] Na taj je način vrlo često volja velesila pretočena u pravo, a slične će karakteristike međunarodno pravo zadržati i u XX. stoljeću, u kojem će novu etapu u njegovu razvitku obilježiti Mirovna konferencija (1919./20.) i stvaranje Društva naroda (1919./1920.) te serija međunarodnih konferencija održanih u poratnim godinama odnosno ugovora i konvencija potpisanih u

---

[13] Nav. prema: Tihomil DREZGA, "Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske", *Spremnost*, 4/1945., br. 163-164, Zagreb, Uskrs 1945., u: *Ante Pavelić: 100 godina. Pretisak*, prir. Višnja Pavelić, Zagreb 1991., 27.

[14] Tu se granu prava ponekad naziva i međunarodnim javnim pravom kako bi se naglasila razlika prema međunarodnome privatnom pravu, koje je zapravo unutarnje državno pravo koje uređuje situacije u kojima se na neki pravni odnos mogu primijeniti propisi dviju ili više država. (J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 1.-2.) Također je potrebno imati na umu da međunarodno pravo o kojem govorimo jest pravo čiji su korijeni u judeokršćanskoj i grčko-rimskoj, dakle europskoj ili, još preciznije, zapadnjačkoj (okcidentalnoj) civilizaciji, dok su shvaćanja izrasla na izvaneuropskim tradicijama uvelike različita. U današnje vrijeme u svijetu prevladava upravo to zapadnjačko poimanje međunarodnoga prava.

[15] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 9. Usp. L. OPPENHEIM, "The Science of International Law: Its Task and Method", *The American Journal of International Law* (dalje: *AJIL*), Vol. 2/1908, No. 2, 313.-356.; Westel Woodbury WILLOUGHBY, "The Legal Nature of International Law", *AJIL*, Vol. 2/1908, No. 2, 357.-365.; Munroe SMITH, "The Nature and the Future of the International Law", *The American Political Science Review* (dalje: *APSR*), Vol. 12/1918, No. 1, 1.-16.

[16] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 8.-13.; John Eugene HARLEY, *The League of Nations and the New International Law*, Oxford University Press 1921., 1.-7.; Elihu ROOT, "The Outlook for International Law", *AJIL*, Vol. 10/1916, No. 1, 1.-11.; Amos J. PEASLEE, "The Sanction of International Law", *AJIL*, Vol. 10/1916, No. 2, 328.-336. Bilo je i u hrvatskoj pravnoj znanosti uglednih autora koji su dijelili mišljenje da međunarodno pravo nije pravo, nego da je uglavnom riječ tek o "konvencionalnim normama" kojima napose nastavnici pravnih fakulteta iz osobnih i staleških razloga hoće pridati značaj prava. (Usp. Mihajlo LANOVIĆ, *Uvod u pravne nauke*, 2. izd., Zagreb 1942., 311.-324.)

[17] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 30.-35.; V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 25.

to doba.[18] Središnje mjesto zauzimaju konferencije u Washingtonu (1920./21.) i Londonu (1930. i 1936.) te Briand-Kellogov pakt (1928.). Ipak je u suvremeno doba prevladavalo shvaćanje da je međunarodno pravo "doista pravo, iako se ono razlikuje od unutrašnjeg prava u mnogim pojedinostima".[19]

No ni tada, pa sve do danas, međunarodno pravo nije postavilo niti može postaviti čvrste, precizne i neprijeporne kriterije za ocjenu o tome je li neki entitet država ili to nije. Pravom se nastanak države ne može ograničiti, a jedva da se dade opisati. Zato je u središte pozornosti postavljeno tzv. načelo efektiviteta. Postanak države efektivan je čin na koji se nadovezuje međunarodno pravo, "bez obzira na to je li država nastala u skladu s dotada postojećim pravnim poretkom, bilo unutarnjim ili međunarodnim".[20] To što je nekim unutarnjim propisom ili međunarodnim sporazumom možda i zabranjeno razbijanje postojeće države i stvaranje nove, za sam je nastanak nove države posve irelevantno. Ma kako čvrsto bio satkan sustav međunarodnopravnih normi, koji po logici stvari uvijek teži očuvanju postojećeg stanja, on ne može zaustaviti život. Primjećujući da je i u njegovo doba, kad je sustav europskih država bio najčvršći, na Starome kontinentu nastalo 11 država, poznati švedski politički pisac i geopolitičar Rudolf Kjellén (1864.–1922.) duhovito je zabilježio kako je svaka država "već po svom porođaju obterećena krivicom, da je povriedila međunarodno pravo", budući da je "s gledišta međunarodnog prava i morala porođaj (…) svake nove države sasvim sigurno skandal, pa se novorođeni mora upisati u matice krštenih međunarodnog prava kao bastard".[21]

Međunarodno pravo, ističe Kjellén, jest važno za razvitak i život države, "no njezino rođenje ne može da zaprieči, kao ni njezinu smrt: o tome odlučuje, preko prava i neprava, samo svjetska poviest".[22] Totalitarne ideologije i režimi u prvoj polovini XX. stoljeća donijeli su bitno drugačije shvaćanje države,[23] ali je i dalje ostalo vrijediti pravilo da u pogledu njezina nastanka povijest ne poznaje dva istovjetna slučaja: ne postoje univerzalna pravila, niti postoji jedinstveni tip države.[24] Zato je, kako kaže Degan, "znanost međunarodnog prava s razlogom (…) jednodušna u zaključku da je nastanak nove države pitanje činjenica koje izmiče običnim pravnim pravilima. U načelu to nije neki pravno unaprijed predviđeni postupak, pravilima bilo unutarnjega ili međunarodnog

---

[18] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 36.-37.; Clasina Albertina KLUYVER, *Documents on the League of Nations*, Leiden 1920. Opširnije Otfried NIPPOLD, *The Development of the International Law After the World War*, Oxford 1923.

[19] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 13.

[20] *Isto*, 62.

[21] R. KJELLÉN, *Država kao oblik života. Suvremena teorija o državi*, Zagreb 1943., 174.-175.

[22] *Isto*, 175.-176.

[23] S. JOVANOVIĆ, *Poratna država*, Beograd 1936., 116.-128. i dr.

[24] J. ANDRASSY, Božidar BAKOTIĆ, Budislav VUKAS, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb 1998., 55.-56.

prava".[25] Drugim riječima, država najprije nastaje kao činjenica, a tek onda ta činjenica proizvodi pravne posljedice.[26]

To znači da načelo efektiviteta nije napušteno ni tijekom XX. stoljeća: ključno je pitanje je li država efektivno nastala, a posve je nebitno je li nastala u skladu s postojećim pravom, nasuprot njemu ili tek s "priručnim juridičkim sredstvima", kao što je nebitno kakvo joj je ustrojstvo i režim na vlasti.[27] Ni vrijeme trajanja države nije presudno za ocjenu njezina postojanja: kratkotrajno postojanje ne znači nepostojanje. Ujedinjena Arapska Republika trajala je samo tri godine (1958.–1961.), ali nitko ne osporava da je postojala kao država.[28] I SR Jugoslavija (poslije nazvana Srbijom i Crnom Gorom) postojala je samo nekoliko godina (1992.–2002./2003. odnosno 2006.), ali to ne znači da nije bila država.

Uza sve to u međunarodnom se pravu tijekom XX. stoljeća pokušavalo doći do kriterija po kojima se prosuđuje efektivni postanak države. Ključni pomak u tom smjeru označila je "Konvencija o pravima i dužnostima država", potpisana na Panameričkoj konferenciji u Montevideu 26. prosinca 1933., a potpisalo ju je devetnaest američkih država (Argentina, Brazil, Čile, Kolumbija, Kuba, Dominikanska Republika, Ekvador, Salvador, Gvatemala, Haiti, Honduras, Meksiko, Nikaragva, Panama, Paragvaj, Peru, SAD, Urugvaj i Venezuela). Prema članku 1. Konvencije, da bi se moglo govoriti o državi, međunarodno pravo zahtijeva postojanje: (a) stalnog pučanstva odnosno stanovništva, (b) određenog područja, (c) vlade odnosno organizacije vlasti, te (d) sposobnosti općenja s drugim državama.[29]

Ta Konvencija u formalnom smislu predstavlja partikularno, a ne univerzalno međunarodno pravo, ali je zapravo pravno uobličila ono što se uglavnom već moglo smatrati prevladavajućim shvaćanjem. Primjerice, njemački geograf i etnograf Friedrich Ratzel (1844.–1904.) već je prije pisao kako je država "komad čovječanstva i komad organizirane zemlje",[30] a Lanović je nekoli-

[25] V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 34. Istu misao slično izriču Davorin Rudolf i Vesna Barić Punda: "Međunarodno pravo ne sadrži pravila o nastanku države niti nadzire takav proces. Država postoji ako postoje temeljni elementi koji je konstituiraju, i ako ona efikasno djeluje u međunarodnim odnosima. Sa stajališta međunarodnog prava, prema tome, nastanak države je činjenično, a ne pravno pitanje." (D. RUDOLF, V. BARIĆ PUNDA, *Osnove međunarodnog javnog prava*, Split 1997., 7.)

[26] "Der Staat als Rechtsbegriff kann erst entstehen, wenn der Staat als Thatsache besteht. Die Rechtspersönlichkeit desselben ist ein Axiom der Jurisprudenz. Es hat somit keinen juristischen Grund, sondern ist einer jener Punkte, wo das juristische Gebiet das reale berührt." (Max HUBER, *Die Staatensuccession. Völkerrechtliche und staatsrechtliche Praxis im XIX. Jahrhundert*, Leipzig 1898., 4.)

[27] Opširnije J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 61.; A. BAČIĆ, *n. dj.*, 129.

[28] V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 28.

[29] Članak 1. u izvorniku glasi: "The state as person should possess the following qualifications: a) a permanent population, b) a defined territory, c) government, d) capacity to enter into relations with the other states." (http://www.cfr.org/sovereignty/montevideo-convention-rights-duties-states/p15897, 21. srpnja 2011.)

[30] F. RATZEL, *Politische Geographie oder die Geographie der Staaten, des Verkehrs und des Krieges*, 2. Ausg., München – Berlin 1903. Nav. prema: R. KJELLÉN, *n. dj.*, 23.

ko desetljeća potom isticao: "U nauci o državi prevlađuje mišljenje da osnovni njen pojam pretpostavlja ovo troje: zemlju, narod i vlast."[31] Ipak su se poslije u doktrini pojavila mišljenja kako navedena tri mjerila treba precizirati na način da se za vladu zahtijeva neovisnost o drugoj državi (što bi značilo približavanje pojmu suverenosti), dok bi četvrta pretpostavka (sposobnost općenja s drugim državama) značila još i sposobnost vladanja po odredbama međunarodnoga prava odnosno sposobnost pridržavanja normi međunarodnog prava.[32] No te su dopune ostale sporne i na teorijskoj, a još više na praktičnoj razini.

Kako bi se moglo pouzdanije suditi o tome je li NDH bila država ili nije, uputno je makar sažeto objasniti stajališta ustavnopravne i međunarodnopravne doktrine te diplomatske prakse o svakom od spomenutih elemenata koje je definirala Konvencija iz Montevidea.

a) Stalno pučanstvo

Država nije samo politički pojam, nego i društvena zajednica i organizirani sustav vlasti. Zato se ne može govoriti o državi ako je određeno područje nenastanjeno odnosno nema stalnog pučanstva (npr. Antarktika).[33] Nije potrebno da se stanovništvo u narodnosnom smislu razlikuje od stanovništva druge države: žitelji Švicarske ili Lihtenštajna u narodnosnom su (kao i u jezičnom, kulturnom, vjerskom itd.) smislu istovjetni žiteljima susjednih država, između Austrijanaca i Nijemaca ne postoje narodnosne razlike, a u čitavom nizu država narodnosna je osnovica jednaka – arapska. Ne traži se ni da jedna etnička skupina ("matični narod") ima izrazitu većinu na području na kojem nastaje država (slučaj Izraela).[34] Pitanje efektivnog nastanka države, pa i raspravu o (ne)legalnosti tog čina, treba odvojiti od pitanja legitimnosti: nije potrebno da većina stanovništva odobrava postojanje države i režima koji njom upravlja.[35] Nije nužno ni to da stanovništvo kroz povijest teži nastanku države, jer ima i država koje su "bile nastale pukom historijskom slučajnošću, poput Luksemburga, Jordana, Afganistana, Monaka, Lihtenštajna ili Singapura".[36] Jedino što

[31] M. LANOVIĆ, *n. dj.*, 155.

[32] Opširnije J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 61.

[33] *Isto*. Usp. V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 39.

[34] Židovi, na primjer, nisu bili izrazita većina na području na kojem je nastala Država Izrael. Na sastanku održanom 31. kolovoza 1947. Specijalni komitet OUN-a za Palestinu (UNSCOP) preporučio je stvaranje neovisne židovske i neovisne arapske države na području Palestine. Židovska država imat će 498 000 Židova i 407 000 Arapa, dok će arapska imati 725 000 Arapa i 10 000 Židova. Grad Jeruzalem, koji bi imao malu arapsku većinu, bit će podijeljen. (Milovan BALETIĆ, *Ispunjenje zavjeta ili Povratak Židova u zemlju Izraelovu. Povijest stvaranja novovjeke države Židova – Izraela*, Zagreb 1982., 322. Opširnije Günther WEISS, "Die Entstehung des Staates Israel", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* /dalje: *ZAÖRV*/, Nr. 1/1950., 146.-172., Nr. 4/1950., 786.-808.)

[35] Primjerice, na činjenicu postojanja Južnoafričke Republike kao države u doba aparthejda ništa ne utječe ako većina pučanstva nije odobravala postojanje ni države niti režima. Isto vrijedi npr. i kod raspadnutih višenacionalnih država, koje su očito izgubile legitimitet prije faktičnog raspada, ako su ga ikad imale.

[36] V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 27.

je relevantno jest postojanje pravnog odnosa između fizičkih osoba i države,[37] pri čemu treba imati na umu činjenicu da ne čine samo ljudi državu, nego i država konstituira državno pripadništvo.[38]

b) Područje (teritorij)

U moderno doba više praktično nisu mogući slučajevi da država nastane originarnim načinom, na području koje ne pripada nikomu (*terra nullius*), kao što su nekad nastale Liberija (1822.) odnosno Transvaal i Orange (1836.).[39] Danas takva područja ne postoje, pa države nastaju isključivo derivativnim putem, tj. u odnosu na nekog državnopravnog prednika. I teorija i praksa poznaju različite načine derivativnog nastanka, ali sve države nastaju na nekom području. Istodobno brojni primjeri pokazuju da države ne prestaju postojati time što kraće ili dulje vrijeme ne nadziru dijelove teritorija koji im pripada ili koji smatraju svojim: nije Italija prestala biti državom zbog toga što je Jugoslavija 1945. okupirala dijelove njezina dotadašnjega državnog teritorija (Istra, Zadar i dr.), niti je Narodna Republika Kina izgubila svojstvo države uslijed toga što nema efektivni nadzor nad Republikom Kinom (Tajvanom) odnosno obratno. Može se i u novije vrijeme pronaći mnoštvo sličnih situacija: od Sirije i izraelske okupacije Golanske visoravni, preko Cipra do Republike Hrvatske (koja do "Bljeska" i "Oluje" 1995. odnosno do mirne reintegracije Podunavlja 1997. nije nadzirala znatan dio svog teritorija). Države također ne prestaju postojati ako od dijelova njihova teritorija nastane nova država (Belgija – Nizozemska, Turska – Srbija, Turska – Bugarska, Turska – Crna Gora, Velika Britanija – Republika Irska, Ujedinjena Arapska Republika – Sirija, Pakistan – Bangladeš, Portugal – Gvineja-Bisau, Srbija – Kosovo, Sudan – Južni Sudan itd.).

Napokon, međunarodno pravo ne traži da sve granice budu potpuno utvrđene: udžbenički primjer postojanja države s granicama koje nisu konačno utvrđene predstavlja slučaj Belgije do 1839. ili u XX. stoljeću Izraela.[40] Ni druga Jugoslavija nije imala definirane granice do rješenja pitanja Slobodnog teritorija Trsta odnosno do "Ugovora o rješavanju nekih graničnih pitanja", koji je 1975. s Italijom sklopila u Osimu, ali to ne znači da 1945.–1954. odnosno 1945.–1975. ili 1977. (kad su Osimski sporazumi stupili na snagu) nije bila država. Štoviše, tijekom posljednjih stoljeća malo je europskih država sačuvalo nepromijenjene granice, ali to ni u jednom slučaju nije *samo po sebi* značilo nestanak država.[41] Republika Hrvatska i Republika Slovenija kao samostalne države postoje više od dva desetljeća, ali ni danas nemaju u cijelosti uređenu međusobnu granicu.

---

[37] Tako D. RUDOLF, V. BARIĆ PUNDA, *n. dj.*, 6.

[38] Usp. D. BLUMENWITZ, *Okupacija in revolucija v Sloveniji (1941-1946). Mednarodnopravna študija*, Celovec 2005., 48.

[39] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 63.; V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 29.

[40] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 63.

[41] Carl BILFINGER, "Über die Änderung territorialer Grenzen als Kriegsfolge", *ZAÖRV*, Nr. 2, Heidelberg 1955., 207.-226.

c) Organizacija vlasti

Prema Lanoviću, uoči Drugoga svjetskog rata i nakon njegova početka prevladavajuće je bilo shvaćanje da je pojam vlasti u tom smislu podudaran s pojmom "pravne vlasti", dakle "trajne vlasti koja obično i uspješnije negoli ikoja druga regulira životne odnose svojih podanika".[42] Prema tome, to nije sasvim kratkotrajna, privremena i sporadična vlast kakvu može trenutačno nametnuti i drugi subjekt, niti je vlast nižih upravnih (crkvenih ili svjetovnih) tijela koju državna vlast može anulirati, a nije ni vlast koja bi regulirala samo pojedine segmente društvenog života.[43]

No, mnogi stručnjaci koji se pozivaju na kriterije koje je postavila Konvencija iz Montevidea pojam vlasti izjednačuju s pojmom "suverene vlasti" ili "suverenosti".[44] Nije posve jasno zašto je tako, budući da Konvencija u čl. 1. vrlo precizno govori o organizaciji vlasti odnosno vladi (*government*), a ne o suverenosti (*sovereignty*). Suverenost je i inače prijeporan pojam, koji se pojavio razmjerno kasno, a njegovo značenje i sadržaj tijekom pravne povijesti mijenjali su se i koristili na različite načine.[45] Zato se za postojanje države ne zahtijeva da je organizacija njezine vlasti apsolutno neovisna o drugim državama ili o drugim subjektima međunarodnog prava.[46] Odnosi ovisnosti među državama poprimaju različite oblike, pa međunarodno pravo poznaje nesamoupravna područja, područja pod mandatom ili skrbništvom, protektorate i vazalne države, koji su također posebni subjekti međunarodnog prava, a ne dijelovi druge države.[47] Primjerice, Kongo je smatran neovisnom i suverenom državom u vrijeme kad je stvarno bio belgijska kolonija, pa čak i prije nego što je formalno dobio status kolonije; Indija je bila u sastavu Britanskog Carstva, a postala je članicom i Društva naroda i OUN-a; Filipini su kao ravnopravna članica sudjelovali na osnivačkoj konferenciji OUN-a u San Franciscu, iako su kao neovisna država proglašeni tek 4. srpnja 1946., a još su dugo bili pod odlučujućim utjecajem SAD-a.[48] Položaj koji je Finska tijekom XIX. stoljeća imala prema Rusiji, pa i nakon carskoga manifesta iz veljače 1899. o donošenju i promulgaciji zakona, koji se odnosio i na Finsku, nije ukinuo finsku

---

[42] M. LANOVIĆ, *n. dj.*, 94., 159.-160.

[43] *Isto*.

[44] Tako npr. D. RUDOLF, V. BARIĆ PUNDA, *n. dj.*, 7. Jednako čini i V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 70.

[45] J. ANDRASSY, *Kritički pogledi na teoriju o narodnoj suverenosti*, Zagreb 1927., 51.-56. i dr.; ISTI, "La souverenité et la Societé des Nations", *Recueil des Cours 1937*, t. 61, 751.-757.; Dragan MEDVEDOVIĆ, *Nastanak sovjetske federacije. Državnopravna studija*, Zagreb 1980., 16. i dr.

[46] "The mere fact of dependence, however, does not prevent a state from being regarded as a state in international law as a separate and distinct sovereignty, capable of enjoying the rights and incurring the obligations incident to that condition." (H. W. HALLECK, *n. dj.*, 65.)

[47] Opširnije J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 97.-123.

[48] J. ANDRASSY, B. BAKOTIĆ, B. VUKAS, *Međunarodno pravo 1*, 55.

državnost itd.[49] Ni strano nominalno vrhovništvo ne dokida samo po sebi svojstvo države.[50]

U suvremeno doba potpuna suverenost u kategorijama poznatim iz ranijih stoljeća teško se može i zahtijevati. Državama poraženima u Prvome svjetskom ratu nametnuta su brojna ograničenja, prisiljene su plaćati reparacije, dijelovi njihova teritorija pripojeni su drugim državama ili su stavljeni pod protektorate inozemnih sila, a istodobno im je uskraćeno pravo na slobodno naoružavanje ili izgradnju oružanih snaga. No one time nisu prestale biti države, baš kao ni one zemlje koje su bile podvrgnute arbitražama velesila ili su vlastitu suverenost ograničile pristupajući raznim savezima. Nisu prestale biti državama ni one zemlje koje su u vlastite ustave ugradile odredbu po kojoj su spremne odreći se dijela suverenosti radi ostvarenja određenih ciljeva,[51] a svojstvo države nisu izgubile npr. ni saveznice SSSR-a koje su trpjele znatna ograničenja vrhovništva i na vanjskome i na unutarnjem planu. Jednaki razvitak možemo pratiti i u XXI. stoljeću: iako inozemni čimbenik u njima bitno ili čak presudno oblikuje političku vlast, pravosuđe i gospodarski život, svojstva države nisu izgubili ni Irak, ni Afganistan niti BiH, a nastanak države Makedonije nije onemogućen uslijed toga što joj susjedna zemlja, Grčka, faktično propisuje čak i naziv i izgled temeljnih državnih simbola, uspijevajući to svoje stajalište nametnuti i međunarodnoj zajednici.

d) Sposobnost vladanja po odredbama međunarodnog prava

To svojstvo, koje neki autori smatraju dopunskom pretpostavkom postojanja države,[52] nipošto ne znači i nastanak sukladan ranijemu pravnom poretku niti bezuvjetno poštivanje normi međunarodnog prava. Države mogu nastati i nasilnim putem, a činjenica da su neke zbog kršenja normi međunarodnog prava podvrgnute sankcijama ili eventualno isključene iz međunarodnih organizacija (slučaj Italije, Južnoafričke Republike, Rodezije i sl.) ne utječe na njihovo postojanje.[53] Primjer SSSR-a, Njemačke, Japana i drugih država pokazuje da ni

[49] Usp. Bernhard GETZ, *Das staatsrechtliche Verhältniss zwischen Finnland und Russland*, Leipzig 1900. O rusko-finskoj uniji vidi Johan R. DANIELSON, *Finland's Union with the Russian Empire*, Borga 1891.

[50] Kao ilustraciju za tu tvrdnju von Martens je spominjao primjerice Dubrovačku Republiku i Kneževinu Monako, koje nisu izgubile svojstvo države iako su se nalazile pod zaštitom Otomanskog Carstva odnosno francuskoga kralja (Georg Friedrich von MARTENS, *The Law of Nations: Being the Science of International Law, Covenants, Power etc. Founded upon the Treaties and Customs of Modern Nations in Europe*, 4th Ed., London 1829., 24.)

[51] Primjerice, francuski ustav iz 1946. dopušta "pod uvjetom reciprociteta" ograničenje francuske suverenosti "koje bi bilo nužno za organizaciju i obranu mira"; talijanski ustav iz 1947. također dopušta ograničenje suverenosti "koje bi bilo nužno za sistem kojemu je svrha osiguranje mira i pravde među državama". Najsnažnije ograničenje suverenosti predviđao je njemački ustav ("Temeljni zakon") iz 1949. godine. (A. BAČIĆ, *n. dj.*, 183.-184.)

[52] Vrlo je logičan zaključak koji iznosi J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979., 47., da to ne može biti kriterij postojanja, nego tek *posljedica postojanja* države: država najprije mora postojati da bi se mogla (ne) vladati po odredbama međunarodnog prava. (V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 34.)

[53] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 61., 63.-64.

članstvo u međunarodnim organizacijama nije pretpostavka niti nužni atribut postojanja države. I obratno, činjenica da su neke zemlje članice međunarodnih organizacija (npr. sovjetske republike Ukrajina i Bjelorusija) ne znači da su samim time postojale kao države.

Ni narav režima koji je državu uspostavio ili njome upravlja ne utječe na postojanje države. Međunarodni sud, kao stalno tijelo OUN-a, ocijenio je 1986. u predmetu *Nikaragva* sljedeće: "… Pristajanje neke države uz neku posebnu političku doktrinu nije kršenje običajnog međunarodnog prava; kad bi se zaključilo drukčije, to bi učinilo besmislenim temeljno načelo državne suverenosti na kojem počiva čitavo međunarodno pravo, kao i slobodu svake države da izabere svoj politički, društveni i kulturni sustav."[54]

e) Međunarodno priznanje

U pogledu međunarodnoga priznanja, i u doktrini i u praksi oduvijek prevladava stajalište da je riječ o političkom činu koji ima deklaratorni karakter: iz političkih razloga jedna država priznaje državu koja već postoji, a na tome efektivnom postojanju ništa ne mijenja eventualna uskrata priznanja. I države koje nastaju odcjepljenjem postale su državama onda kad efektivno nastanu, pa se ne traži ni pristanak niti priznanje zainteresirane (ranije) države.[55] Konvencija iz Montevidea u svom je čl. 3. izrijekom propisala da postojanje države ne ovisi ni o kakvome priznanju, pa država ima pravo braniti svoju cjelovitost i neovisnost te osigurati svoj opstanak i napredak organizirajući se kako najbolje zna.[56] Institut za međunarodno pravo usvojio je 23. travnja 1936. rezoluciju pod nazivom "Priznanje novih država i novih vlada", u kojoj se precizira da je priznanje neke države slobodan akt kojim jedna ili više država priznaje određenu državu. Ono ima deklaratorni učinak i ne ovisi o tome je li tu državu priznala koja druga.[57]

Unatoč odredbi čl. 6. Konvencije iz Montevidea da je priznanje bezuvjetno i neopozivo,[58] povijest poznaje slučajeve u kojima je i to pravilo prekršeno.

[54] Nav. prema: V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 42.-43.

[55] Tako su, uostalom, kaže Gardner, priznate i Sjedinjene Američke Države (D. GARDNER, *n. dj.*, 44.-45.)

[56] U izvorniku: "(1) The political existence of the state is independent of recognition by the other states. Even before recognition the state has the right to defend its integrity and independence, to provide for its conservation and prosperity, and consequently to organize itself as it sees fit, to legislate upon its interests, administer its services, and to define the jurisdiction and competence of its courts. (2) The exercise of these rights has no other limitation than the exercise of the rights of other states according to international law." (http://www.cfr.org/sovereignty/montevideo-convention-rights-duties-states/p15897, 21. srpnja 2011.)

[57] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 66. Usp. V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 56.

[58] U izvorniku: "The recognition of a state merely signifies that the state which recognizes it accepts the personality of the other with all the rights and duties determined by international law. Recognition is unconditional and irrevocable." (http://www.cfr.org/sovereignty/montevideo-convention-rights-duties-states/p15897, 21. srpnja 2011.) Institut za međunarodno pravo u svojoj rezoluciji iz 1936. naveo je: "Ako je pri svojem priznanju neka država preuzela neku obvezu, neizvršenje te obveze nema za učinak poništenje priznanja niti ovlašćuje na njegovo povlačenje, ali povlači posljedice zbog kršenja međunarodne obveze." (V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 63.)

Berlinski kongres 1878. je primjerice odredio jasne uvjete za priznanje Rumunjske, Srbije i Crne Gore,[59] a Društvo naroda i OUN postavili su razmjerno precizne kriterije za primitak država u svoje članstvo. Članice Europske zajednice priznale su Republiku Hrvatsku 1991./92. uz uvjet da ona prihvati mirovni plan Cyrusa Vancea, a SAD je svoje priznanje Hrvatske uvjetovao prethodnim hrvatskim priznanjem Bosne i Hercegovine.[60] S druge strane, neovisnu slovačku državu priznao je veliki broj država, među kojima i neke neutralne i neke velesile.[61] No u promijenjenim okolnostima Velika Britanija i SSSR su prekršili međunarodno pravo i u srpnju 1941. izjavili da ponovno priznaju čehoslovačku vladu, uspostavljajući tako fikciju o neprekinutom postojanju Čehoslovačke Republike.

Na koncu, zanimljivo je teorijsko, pa i praktično pitanje znači li pristupanje države nekom multilateralnom međunarodnom ugovoru ili sudjelovanje njezinih predstavnika na službenim multilateralnim sastancima odnosno pristupanje međunarodnim organizacijama ujedno i automatski priznanje *de iure*. Budući da iz tog sudjelovanja odnosno pristupa redovito proizlaze uzajamne pravne obveze, nemali broj autora zastupa shvaćanje da se smije govoriti o neizravnom *de iure* priznanju.[62] To bi se shvaćanje moglo prihvatiti, osim u onim slučajevima kad pojedine zemlje članice tih organizacija izrijekom uskrate priznanje takvoj državi, ili kad na svoje sudjelovanje u međunarodnoj organizaciji ili multilateralnom sastanku stave izričitu rezervu da ono ne implicira priznanje državnosti svih članica ili sudionika.[63]

---

[59] Usp. Ferdo ČULINOVIĆ, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka. Druga knjiga: Srbija – Crna Gora – Makedonija – Jugoslavija 1918.-1945.*, drugo, temeljito prerađeno izdanje, Zagreb 1959., 36.

[60] Mario NOBILO, *Hrvatski feniks. Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990-1997*, Zagreb 2000., 155.-158., 201.-202.

[61] Slovačku su priznale sljedeće države: Njemačka (16. ožujka 1939.), Sveta Stolica (25. ožujka 1939.), Italija (11. travnja 1939.), Švicarska (19. travnja 1939.), Španjolska (25. travnja 1939.), Velika Britanija (4. svibnja 1939.), Liberija (12. svibnja 1939.), Ekvador (17. svibnja 1939.), Kostarika (24. svibnja 1939.), Japan (1. lipnja 1939.), Jugoslavija (8. lipnja 1939.), Francuska (14. srpnja 1939.), Belgija (14. srpnja 1939.), Švedska (26. srpnja 1939.), Rumunjska (18. srpnja 1939.), Litva (11. rujna 1939.), SSSR (16. rujna 1939.), Estonija (11. travnja 1940.), Latvija (13. travnja 1940.), Nizozemska (22. travnja 1940.), Kina (1. srpnja 1940.), Finska (25. srpnja 1940.), Danska (8. kolovoza 1940.), Tajland (8. svibnja 1943.), Burma (3. svibnja 1943.). Slovačka i NDH uzajamno se priznaju od 15. travnja 1941. godine. Usp. Milan S. ĎURICA, *Dejiny Slovenska a Slovákov*, Bratislava 1996., passim.

[62] Usp. Helmut ALEXY, "Die Beteiligung an multilateralen Konferenzen, Verträgen und internationalen Organisationen als Frage der indirekten Annerkennung der Staaten", *ZAÖRV*, Nr. 3/1966., 495.-601.; vidi TABOUILLET, "Zur Frage der Anerkennung von Mandschukuo", *ZAÖRV*, Nr. 5/1935., 138.-148.

[63] U skladu s takvim shvaćanjem ne bi se moglo tumačiti npr. da su arapske zemlje koje izrijekom ne priznaju Državu Izrael dale prešutno priznanje time što zajedno s Izraelom sudjeluju u radu Opće skupštine OUN-a. Također, činjenica da je SR Jugoslavija nakon 8. listopada 1991. sudjelovala na međunarodnim konferencijama zajedno s Republikom Hrvatskom nije značila da je SRJ *de iure* priznala Hrvatsku, jer je ona državnost Hrvatske osporavala i priječila, pa ju je tek naknadno priznala.

NDH kao država u smislu međunarodnog prava

Prethodna izlaganja pokazuju da je međunarodno javno pravo (ako se uopće prihvati danas prevladavajuće shvaćanje da je riječ doista o grani prava) i u suvremeno doba tijesno povezano s političkim interesima, pa je samim time ograničena i upotrebljivost međunarodnopravnih kriterija kako pri ocjeni sudbine Kraljevine Jugoslavije, tako i pri prosudbi nastanka NDH. Naime, da bi NDH mogla nastati, najmanje na njezinu području moralo je prestati postojanje Kraljevine Jugoslavije, jer na istome području ne mogu postojati dvije države. Međutim, opseg ovog članka ne dopušta raspravu o pravnim dosezima sloma Jugoslavije i "Odredaba o izvršenju primirja između Njemačke i jugoslavenske oružane sile", a ne omogućuje ni potanju elaboraciju stajališta jugoslavenske izbjegličke vlade, koja je – ponajprije uz pomoć Velike Britanije – nastojala održati fikciju da jugoslavenska država postoji iako ne djeluje nijedan od segmenata njezine organizirane vlasti. Nije moguće ovdje potanje obraditi ni eventualne pravne posljedice koje je s vremenom dobivalo organiziranje partizanskog pokreta pod vodstvom Komunističke partije Jugoslavije, iako su sva ta pitanja pravnopolitički i historiografski iznimno zanimljiva i važna.

Zbog ograničenog opsega ispušten je i osvrt na suprotstavljene argumente koje su o tim temama iznosili povjesničari i pravnici. To je također samo po sebi zanimljiva tema jer pokazuje, prvo, da kod pristaša shvaćanja kako NDH nije nastala kao država neobično često postoji naglašena tendencija da se prešuti postojanje drugačijih mišljenja i argumenata, i drugo, da te autore odlikuje to da svoja gledišta s vremenom prilagođavaju te otupljuju poglavito ideološku oštricu koja je do raspada komunističke Jugoslavije počesto bila okosnica njihove argumentacije. No možda bi najzanimljivije bilo pokazati da se i u najnovije doba pravnici, pa i povjesničari koji pišu o toj problematici, služe vrlo oskudnom literaturom i pritom pokazuju više nego problematičan odnos prema historiografskim dostignućima i činjenicama na kojima temelje svoje zaključke, čime u pitanje dovode vlastiti znanstveni dignitet, pa i uvjerljivost svojih ocjena.[64] Zbog toga je metodološki najprihvatljivije analizirati nastanak NDH te sažeto u svjetlu međunarodnoga prava i diplomatske historije ocije-

[64] Tako primjerice Degan piše da je SSSR do svibnja 1941. priznavao Čehoslovačku, da je NDH ostala bez pristupa otvorenome moru, da su rat Velikoj Britaniji i SAD-u u prosincu 1941. od saveznika Osovine navijestile tek Slovačka i NDH, da se NDH – za razliku od Titova partizanskog pokreta – odrekla dijelova nacionalnog teritorija, dok npr. prešućuje da je Slovačku bila priznala i Kraljevina Jugoslavija, a ne zna da je NDH uspostavila diplomatske odnose s Japanom itd. (V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 164.-166., 179. i dr.) Engelsfeld pak griješi kad misli da je nakon Rimskih ugovora Italiji pripala srednja Dalmacija "do Omiša", da su NDH i Vatikan "izmijenili stalne diplomatske delegacije", da je "u Zürichu (…) otvoren hrvatski konzulat, a u Zagrebu svojevrsno [švicarsko] trgovačko predstavništvo" i sl. (N. ENGELSFELD, *n. dj.*, 407.-408.) Njemački stručnjak za međunarodno pravo Dietrich Blumenwitz svoje zaključke temelji na ocjeni da NDH nije imala utvrđene granice "zbog talijanskog otpora", kao i na tvrdnjama da su NDH priznale samo "sile Osovine", da je jugoslavenska izbjeglička vlada zadržala efektivnu vlast na području NDH i sl. (D. BLUMENWITZ, *n. dj.*, 46.-53.) Naravno, nijedna od ovih i sličnih tvrdnji ne može se dokazati, a zanimljivo je da autori u pravilu čak ni ne nude dokaze.

niti argumente *pro et contra* koje su u odnosu na njezinu državnost tijekom posljednjih sedam desetljeća istaknuli povjesničari i pravnici, a potom ukratko elaborirati eventualne nove argumente.

a) Opći prigovori: međunarodno pravo ili tek politika?

Državnosti NDH tijekom desetljeća upućivano je nekoliko prigovora.[65] Klasičan prigovor, istaknut još u vrijeme njezina postojanja, svodio se na to da je ona nastala suprotno mirovnim ugovorima nakon Prvoga svjetskog rata, a napose to da je nastala u sklopu napada Osovine na Kraljevinu Jugoslaviju, kojom prigodom su povrijeđeni Briand-Kelloggov pakt[66] i Stimsonova doktrina, nazvana po američkom državnom tajniku Henryju L. Stimsonu, koji je 7. siječnja 1932., ciljajući na japansku politiku prema Kini i Mandžuriji, poslao Japanu i Kini notu u kojoj se priopćava da SAD ne može priznati niti prihvatiti stanje ili ugovore koji su postignuti suprotno Briand-Kelloggovu paktu.[67] Malo kasnije, 11. ožujka 1932., skupština Društva naroda donijela je u odsutnosti predstavnika Japana i Kine rezoluciju kojom poziva članove Društva da ne priznaju stanje, ugovor ili sporazum koji bi bio protivan Povelji Društva ili Pariškomu (Briand-Kelloggovu) paktu.[68]

[65] Pritom se ne misli na prigovore problematične ozbiljnosti, poput onoga da je NDH nastala "protiv interesa (…) drugih naroda Jugoslavije" (Veljko MRATOVIĆ, Nikola FILIPOVIĆ, Smiljko SOKOL, *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*, Zagreb 1981., 113). Nije naime jasno kakve veze s državnošću NDH imaju "interesi drugih naroda Jugoslavije". Ne zaslužuje pozornost ni tvrdnja da "odluke organa vlasti [NDH] nisu imale legitimitet, jer nisu predstavljale izraz volje naroda" (N. ENGELSFELD, *n. dj.*, 408.). Jer, bilo bi zanimljivo znati kojim je postupkom autorica ustanovila da su npr. odluke sovjetskih ili jugoslavenskih vlasti bile "izraz volje naroda" i kakve to veze ima s postojanjem SSSR-a i FNRJ.

[66] Riječ je o paktu koji su 27. kolovoza 1928. potpisali francuski ministar vanjskih poslova Aristide Briand i američki državni tajnik George Kellog. Njime je osuđen rat kao sredstvo rješavanja međunarodnih sporova, no pakt nije predviđao nikakve sankcije protiv agresora, niti je nametao kakve obveze glede razoružanja. Njegova ključna svrha bilo je očuvanje poretka ustanovljenog Versajskim mirom. Pristupile su mu 63 države, među kojima i Kraljevina SHS. (Vuk VINAVER, *Jugoslavija i Francuska između dva svetska rata (Da li je Jugoslavija bila francuski "satelit")*, Beograd 1985., 141. i d.) Tekst ugovora vidi na: http://www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/satzger/materialien/kellogg1928e.pdf, 7. kolovoza 2011.

[67] Nota je sadržavala sljedeće upozorenje: "In view of the present situation and of its own rights and obligations teherin, the American Government deems it to be its duty to notify both the Imperial J apane se Government and the Government of the Chinese Republic that it cannot admit the legality of any situation de facto nor does it intend to recognize any treaty or agreement entered into between those Governments, or agents thereof, which may impair the treaty rights of the United States or its citizens in China, including those which relate to the sovereignty, the independence, or the territorial and administrative integrity of the Republic of China or to the international policy relative to China, commonly known as the Open Door Policy, and that it does not intend to recognize any situation, treaty, or agreement which may be brought about by means contrary to the covenants and obligations of the Pact of Paris of August 27, 1928…" (Usp. Arnold McNAIR, "The Stimson doctrine of non-recognition. A Note on its Legal Aspects", *British Yearbook of International Law*, 14/1933, No. 65, 65.-74.; David TURNS, "The Stimson Doctrine of Non-Recognition. Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law", *Chinese Journal of International Law*, 2003, 105.-143., http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/2/1/105.full.pdf, 7. kolovoza 2011.)

[68] A. McNAIR, *n. dj.*, 65.

Ako bi se te tvrdnje, koje se ponavljaju do najnovijeg doba,[69] i mogle braniti, to s predmetom spora nema bitne veze jer su one potpuno nevažne za ocjenu o tome je li NDH bila država ili ne. To je, kao što smo vidjeli, pitanje činjenica, a ne prava. Čitav politički razvitak 1918.–1941. pokazuje da je hrvatski narod bio među onima koji su bili nezadovoljni versajskim poretkom. Dokle je to nezadovoljstvo sezalo, pred jugoslavenskim je sudom početkom 1933. ocijenio optuženi dr. Vladko Maček, predsjednik tada zabranjene Hrvatske seljačke stranke. Maček nije ni najmanje dvojio oko toga da "težnje hrvatskog naroda idu za podpunim odcjepljenjem", dok je njegovo političko djelovanje upravljeno prema tome da se te težnje ograniče time što će ih se bar dijelom zadovoljiti preuređenjem Kraljevine Jugoslavije.[70] Tu ocjenu političara koji se zapravo nalazio na čelu jednoga narodnog pokreta, a ne tek političke stranke, i koji bez ikakve sumnje nije bio radikalni hrvatski nacionalist i protivnik Jugoslavije, potvrdio je i zagrebački nadbiskup Stepinac u listopadu 1946., također pred jugoslavenskim sudom, rekavši kako se hrvatski narod plebiscitarno izjasnio za hrvatsku državu.[71] Brojni izvori i svjedočenja suvremenika najrazličitijih ideološko-političkih uvjerenja potvrđuju utemeljenost tih ocjena, pa nije u krivu bio publicist don Živko Kustić, inače poznat po čestim i oštrim osudama ustaškog režima, kad je napisao: "Oduševljenje koje je uslijedilo nakon proglašenja suverene hrvatske države, na onaj Veliki četvrtak 10. travnja 1941., bilo je tako iskreno i tako sveobuhvatno da se s pravom može tvrditi kako je velika većina stanovništva na hrvatskom području prihvatila novu državu kao ostvarenje svoje političke volje. Onoga travnja nije proveden formalni referendum, ali, da ga je bilo moguće provesti, rezultati bi se jedva razlikovali od referenduma kojim se je u ovo doba hrvatski narod izjasnio za nezavisnost sadašnje svoje države. Nevolja je bila u tome što borci za hrvatsku nezavisnost nisu imali mnogo birati, a državna nezavisnost, osobito u ratnim prilikama, ne postiže se bez jakih saveznika."[72]

No i kad te ocjene o raspoloženju većine hrvatskog naroda ne bi bile točne (a mogle bi se navesti stotine sličnih svjedočenja!), ni uobičajena teza da su Njemačka i Italija imale presudnu ulogu u nastanku NDH[73] ne bi sama po sebi ni na koji način mogla dovesti u pitanje njezinu državnost, kao što je još 1946. istaknuo Ivo Politeo.[74]

---

[69] V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 160.

[70] *Vođa govori. Ličnost, izjave, govori i politički rad vođe Hrvata Dra. Vladka Mačka*, sabrao i uredio Mirko Glojnarić, Zagreb 1936., 178., 192.

[71] "Govor nadbiskupa Alojzija Stepinca pred 'Vrhovnim sudom NR Hrvatske', u Zagrebu, 3. listopada 1946.", 34.

[72] Ž. KUSTIĆ, "Iskreno oduševljenje na Veliki četvrtak 10. travnja 1941.", *Panorama*, br. 102, Zagreb, 10. travnja 1996.

[73] F. ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, Zagreb 1981., 210.

[74] Kad je javni tužitelj Jakov Blažević u završnoj riječi na suđenju Lisaku, Šaliću, Stepincu i dr. u listopadu 1946. ustvrdio da NDH nije bila država jer nije bila neovisna, jer je njezin režim bio "krvav" i jer je nastala uz pomoć drugih sila, Stepinčev mu je branitelj I. Politeo uzvratio da nijedan od tih argumenata ne može poslužiti kao dokaz pri donošenju zaključka s kojim se on inače slaže. Jer, odgovorio je Politeo: "… Mi čitamo dnevice u našim novinama, da to svojstvo

Da nikakvi mirovni ugovori ne mogu spriječiti nastanak države i da narodna volja ima i stvarnu i pravnu prednost pred državnopravnim aktima, napose onima kojima se može osporiti i legalitet i legitimitet, još 1944. upozorio je T. Drezga, sveučilišni profesor međunarodnog prava i namještenik Ministarstva vanjskih poslova NDH.[75] On je istaknuo kako je prevladavajuće shvaćanje znanosti da ni Briand-Kellogov pakt niti Stimsonova doktrina ne spadaju u kogentno (prisilno) međunarodno pravo i da su te standarde još prije rata prekršile zemlje koje su se na njih pozivale (uključujući i SAD), priznajući npr. talijansko priključenje Abesinije.[76] No kao što je možebitna nesukladnost postojećemu pravnom poretku za nastanak države nebitna,[77] Drezga napominje ono što je važnije: da Briand-Kellogov pakt i Stimsonova doktrina, kad bi i spadali u univerzalno i kogentno pravo, ništa ne govore o nastanku državnopravnih promjena, nego o njihovu priznanju.[78] A kako priznanje ima deklaratoran, a ne konstitutivan učinak, rasprava o njemu irelevantna je s gledišta efektivnog nastanka države. Inače, vrijedi dometnuti kako je kasniji politički razvitak pokazao da je Briand-Kelloggov pakt "ostao bez praktične vrijednosti zbog rivaliteta velikih sila",[79] a jedan od najuglednijih pravnih mislilaca XX. stoljeća, H. Kelsen, dokazivao je kako je u neskladu s tim paktom npr. i Povelja OUN-a.[80]

Drezga je osporio i drugi prigovor, da je NDH nastala za vrijeme ratnog sukoba, jer da u ratu, tobože, nije dopuštena promjena suverenosti niti nastanak nove države.[81] No mnoge su države nastale usred rata i uslijed rata (SAD, južnoameričke države, Grčka, Italija, niz balkanskih država itd.).[82] I ta se ocjena može potkrijepiti stajalištima kako doktrine, tako i prakse. Andrassy napominje kako je niz država nastao "u oslobodilačkoj borbi kolonijalnih naroda": Alžir je nastao kao država (i, štoviše, bio međunarodno priznat!) još u vrijeme

nezavisnosti manjka i Grčkoj, koja je satelit Velike Britanije, ali, eto, Grčka kao priznata država sudjeluje na Mirovnoj konferenciji. (…) Koliko čitamo o krvavom režimu u Španjolskoj, pa ipak nitko njoj nije osporio svojstvo države. Napokon je javni tužilac prigovorio Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, da je nastala pomoću drugih, naime Nijemaca i Talijana. Ovo potonje je točno, ali zar i stara Jugoslavija nije nastala pomoću drugih, prvenstveno Velike Britanije, Francuske i Sjedinjenih Američkih Država, koje su oborile Austro-Ugarsku monarhiju i oslobodile Srbiju? Na sličan način, pomoću drugih država, nastala je i Čehoslovačka republika, pa je li ikome kada palo na pamet zanijekati Jugoslaviji i Čehoslovačkoj karakter države?" ("Govor Dra Ive Politea pred 'Vrhovnim sudom NR Hrvatske', u Zagrebu, 8. listopada 1946.", *Stepinac mu je ime*, 187.)

75 T. DREZGA, "Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske", 27.-30.

76 *Isto*, 31.-32.

77 Stručnjaci za međunarodno pravo bili su suglasni npr. i oko toga da su ključni međunarodnopolitički događaji iz 1908. godine – proglašenje Bugarske neovisnom državom, austrougarska aneksija BiH te grčko preuzimanje vlasti na Kreti – bili protivni međunarodnom pravu utvrđenom zaključcima Berlinskoga kongresa iz 1878. godine ("Balkan Situation", *AJIL*, Vol. 3/1908, No. 3, 864.-865.; "The Balkan Situation" /Editorial/, *AJIL*, Vol. 3/1909, No. 2, 448.).

78 T. DREZGA, "Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske", 31.

79 *Međunarodni politički leksikon*, ur. Marijan Hubeny, Branko Kojić, Bogdan Krizman, Zagreb 1960., 81.

80 Hans KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London 1950., 120.

81 Taj prigovor ponavlja i F. ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, 210.

82 T. DREZGA, "Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske", 30.-31.

kad je francuska uprava efektivno nadzirala sve važne gradove, industrijski važna područja i ključne prometnice.[83] Sličan je bio slučaj s Bangladešom.[84] Gvineja Bisau nastala je kao država i dobila međunarodno priznanje u vrijeme kad je Portugal pod vlašću držao i glavni grad nove države, Bissau.[85] Može se Drezgina ocjena nadopuniti i konstatacijom da bi bilo teško braniti i tvrdnju da okupacija ne može uroditi državnopravnim promjenama, jer primjer okupacije Njemačke 1945. pokazuje da su iz te okupacije nastale tri države: Austrija, SR Njemačka i DR Njemačka. I okupacija Crne Gore 1918. urodila je državnopravnom promjenom: bez obzira na postojanje crnogorske vlade u izbjeglištvu, Kraljevina Crna Gora prestala je postojati, a njezino je područje ušlo u sastav Kraljevstva SHS. Nema, prema tome, zapreke za nastanak hrvatske države čak ni, *dato sed non concesso*, da se u slučaju Kraljevine Jugoslavije radilo o okupaciji, a ne o debelaciji.

Na koncu, potpuno je irelevantan i prividni argument koji u novije doba potežu političari i novinarsko-publicistička pera, ali i poneki povjesničar: preambula važećega Ustava Republike Hrvatske. Očito je da se u preambuli Ustava ne navodi NDH kao prednica suvremene Republike Hrvatske, ali bi bilo teško dokazati da se njome negira državnost NDH.[86] No, i da je drugačije, za pravnu i historiografsku ocjenu državnosti NDH to bi bilo potpuno nebitno. Spomenuta se formulacija ne nalazi u normativnom dijelu Ustava, nego u njegovoj preambuli, dakle u političkoj deklaraciji koja odražava potrebe tadašnjega političkog trenutka, a vjerojatno (zapravo sigurno) i historiografsko-političke poglede prvog predsjednika Republike Hrvatske, dr. Franje Tuđmana, koji je aktivno sudjelovao u jugoslavenskome partizanskom pokretu i bio visoki časnik Jugoslavenske (narodne) armije.[87] Čak i da je ta ili slična formulacija uvrštena i u normativni dio Ustava, ona opet ne bi ništa govorila o (ne)postojanju NDH jer je riječ o političkoj deklaraciji bez ikakvih neposrednih pravnih posljedica.[88]

---

[83] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 62.

[84] *Isto*.

[85] *Isto*.

[86] U "Izvorišnim osnovama" navodi se kako se povijesno pravo hrvatskog naroda na državnu suverenost očitovalo, između ostaloga, i "u uspostavi temelja državne suverenosti u razdoblju drugoga svjetskog rata, izraženoj nasuprot proglašenju Nezavisne Državne Hrvatske (1941.) u odlukama Zemaljskoga antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.), a potom u Ustavu Narodne Republike Hrvatske (1947.) i poslije u ustavima Socijalističke Republike Hrvatske (1963.-1990.), na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi…" (Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990., 22. prosinca 1990.)

[87] Obrazloženje zašto je pretežan dio "Izvorišnih osnova" ne samo nenormativan, nego je i "nepravne", političke naravi, a uvjetovan je "političkim kontroverzama koje su nastajale u toku izrade Ustava", vidi u: A. BAČIĆ, *n. dj.*, 160.-162., 167.-170.

[88] Isto vrijedi primjerice i za "Zakon o dinastiji Petrović" ("Zakon o statusu potomaka dinastije Petrović-Njegoš"), koji je crnogorski parlament usvojio u srpnju 2011., a koji polazi od ocjene da je ta dinastija zbačena s prijestolja nasilnom aneksijom Crne Gore 1918. godine. Iako iz toga proizlazi da sadašnji saziv crnogorske skupštine smatra nestanak Kraljevine Crne Gore protupravnim, to ni na koji način nema utjecaja na činjenicu postanka i postojanja prve jugoslavenske države od 1. prosinca 1918. godine.

Za donošenje ocjene o tome je li NDH bila država ili nije, potrebno je ispitati je li posjedovala elemente koje traže odredbe Konvencije iz Montevidea. No i tada valja imati na umu ogradu da su rezultati tog ispitivanja ograničene vrijednosti, budući da "u znanosti međunarodnog prava ni danas nema jednoglasnosti glede uvjeta nastanka ili nestanka država, kao i glede učinaka međunarodnog priznanja novih država".[89] Prema tome, i bez obzira na konvencijske norme, ključno pitanje glasi: je li NDH efektivno postojala kao država ili nije? Smatram da se na to pitanje može dati samo pozitivan odgovor i da je neobranjiv te upravo sa stajališta načela efektiviteta neprihvatljiv pokušaj evazivnog odgovora koji daju pojedini autori, prema kojima bi se o državnosti NDH moglo govoriti samo u slučaju da je u Drugome svjetskom ratu pobijedila Osovina.[90] Takva formulacija zapravo narušava načelo efektiviteta u korist shvaćanja da međunarodno priznanje (priznanje suprotstavljenog tabora ili mirovne konferencije) ima ne više deklaratorno, nego konstitutivno značenje.

b) Stalno pučanstvo NDH

Suvišno je dokazivati da je teritorij NDH bio nastanjen stalnim pučanstvom. Činjenica da je, prema svim dosad poznatim podacima, proglašenje hrvatske države u travnju 1941. s odobravanjem prihvatila velika većina Hrvata (dakle, većina pučanstva) samo je na prvi pogled nebitna jer povijest, kao što smo vidjeli, bilježi i drugačije slučajeve odnosno države koje su nastale suprotno volji naroda. Međutim, to raspoloženje hrvatske javnosti ne govori samo o legitimnosti uspostave hrvatske države, nego i o efektivnosti njezina nastanka: upravo zato što je njezin nastanak odgovarao političkoj volji većine Hrvata bilo je moguće da njezin upravno-politički sustav na području koje je prije pripadalo Banovini Hrvatskoj zaživi bez ikakvih lomova i potresa, a da se i na pretežnom dijelu ostatka države stabilizira u razmjerno kratkom roku.[91] I među piscima koji osporavaju državnost NDH mnogi prihvaćaju da je ona imala i pučanstvo i teritorij.[92] Tvrdnja da nije imala ni vlastiti teritorij niti vlastito pučanstvo jer je – tobože – taj teritorij i dalje bio teritorij Kraljevine Jugoslavije, a njezini državljani i dalje su bili državljani Jugoslavije,[93] ne može izdržati ni logičku, ni pravnu niti povijesnu kritiku.

---

[89] V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 26.

[90] *Isto*, 159.

[91] Odmah nakon Rimskih ugovora hrvatske vlasti ("ustaše") nasljeđuju talijansku okupacijsku upravu u Hercegovini, a već prije "svi predsjednici opština bili su zamijenjeni ustašama ili ustaški nastojenim ljudima. Formirani su ustaški logori, tabori, zborovi, oružničke (žandarmerijske) stanice; svuda su postavljeni povjerenici iz redova nacionalističkog dijela HSS i JMO". (Usp. Brano KOVAČEVIĆ, Savo SKOKO, "Junski ustanak u Hercegovini 1941. godine", *Istorija radničkog pokreta, Zbornik radova 1*, Beograd 1965., 97.-98.; Veselin ĐURETIĆ, *Narodna vlast u BiH 1941-1945. (Razvitak i djelatnost NOO)*, Sarajevo 1981., 11.)

[92] D. BLUMENWITZ, *n. dj.*, 48.

[93] F. ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, 210. Iako smatra da je NDH imala pučanstvo kao element državnosti, Engelsfeld dodaje bez obrazloženja: "No državljane NDH moglo se još uvijek smatrati državljanima Kraljevine Jugoslavije." (N. ENGELSFELD, *n. dj.*, 407.)

NDH je donijela vlastite propise o državljanstvu, pa njezini državljani nisu postali državljani odnosno državni pripadnici Trećeg Reicha ili Italije, kao što se, recimo, dogodilo većini žitelja bivše Dravske banovine. No osobe koje su postale državljani ili državni pripadnici NDH nisu nastavile biti državljani Kraljevine Jugoslavije. Nema spora o tome da su i vlasti NDH i jugoslavenska izbjeglička vlada htjeli pučanstvo na području NDH smatrati svojim državljanima i da su mu se u tom smislu pokušavali obraćati. Ako bi se i prihvatila tvrdnja da je većina Srba na području NDH bezuvjetno otklanjala hrvatsku državu te se i dalje smatrala državljanima Jugoslavije, ta se ocjena ne bi mogla protegnuti na većinu ostaloga pučanstva. Drugim riječima, velika većina pučanstva potpuno je ignorirala pozive vlade iz Londona, ne smatrajući se njihovim adresatom. Bez odjeka su ostajali i kasniji pozivi na mobilizaciju i pozivi na stavljanje pod zapovjedništvo Draže Mihailovića. Drugim riječima, dok je odnos Jugoslavije bio jednosmjeran (vlada u izbjeglištvu htjela je to pučanstvo smatrati stanovništvom Jugoslavije i tako ga tretirati, ali se većina pučanstva na te pozive oglušivala), odnos Hrvatske i tog pučanstva bio je dvosmjeran (i kad je bilo kritično, pa i neprijateljski raspoloženo prema ustaškom režimu, pučanstvo NDH u velikoj se većini priznavalo državljanima odnosno državnim pripadnicima hrvatske države i željelo njezin opstanak, bez obzira na režim).[94]

c) Područje (teritorij) NDH

Pored pučanstva, NDH je imala i vlastiti teritorij. Kako teritorij nema niti može imati vlastitu pravnu volju, o njegovoj pripadnosti mogu govoriti samo pravni akti države koja na nj polaže pravo te volja pučanstva koje ga nastanjuje. Ako su i NDH i jugoslavenska izbjeglička vlada polagale pravo na teritorij NDH, nema ni najmanjeg dokaza da je pučanstvo koje ga je nastanjivalo smatralo kako i dalje živi u državi kojom vlada vladar iz kuće Karađorđevića. Prema tome, ne može se raditi o teritoriju Kraljevine Jugoslavije, nego o teritoriju NDH.

Premda je postojanje definitivno utvrđenih granica nebitno za nastanak države, potrebno je napomenuti da je teritorij NDH bio omeđen granicama koje su definirane jednim formalnopravno jednostranim aktom te nizom dvostranih isprava, međunarodnih ugovora.

---

[94] Rječito o tome govore i podaci o djelovanju upravnih tijela (općina, kotara i velikih župa), o brojnosti pripadnika hrvatskih oružanih snaga, kao i o pretežno srpskom nacionalnom sastavu pobunjenika (četnika i partizana) u prvim godinama njezina postojanja. Na "savjetovanju pretstavnika štabova i komandanata narodno-oslobodilačkih partizanskih odreda Jugoslavije", održanom u Stolicama 27. rujna 1941., Tito je u svezi s razvitkom partizanskoga pokreta u Hrvatskoj ocijenio: "Slabost partizanskog pokreta u Hrvatskoj je u tome što on uglavnom obuhvata srpsko stanovništvo na Kordunu, u Lici itd., a međutim vrlo mali broj Hrvata – seljaka. Najsvjesniji dio radništva odazvao se pozivu Komunističke partije i stupio u partizanske redove. Ali ni ti odredi nemaju dovoljno podpore od hrvatskog stanovništva…" (Josip Broz TITO, *Borba za oslobođenje Jugoslavije 1941-1944.*, Zagreb 1947., 22.; ISTI, *Sabrana djela*, sv. 7., Beograd 1982., 137.)

Formalnopravno jednostrano, Poglavnikovom zakonskom odredbom uređena je istočna hrvatska granica, točnije, granica prema Srbiji.[95] Ostale su granice uređene dvostranim ugovorima. Granica prema Trećem Reichu definirana je hrvatsko-njemačkim državnim ugovorom koji je potpisan 13. svibnja 1941. godine.[96] Jugoistočna hrvatska granica, ona prema Crnoj Gori, utvrđena je hrvatsko-talijanskim "Ugovorom o utvrđenju granica između Nezavisne Države Hrvatske i Crne Gore", koji je 27. listopada 1941. potpisan u Zagrebu. Prema njemu je ta granica slijedila austro-ugarsko–crnogorsku granicu iz 1914. godine.[97] Hrvatsko-talijanska granica utvrđena je "Ugovorom o određivanju granica između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije", sklopljenim u Rimu 18. svibnja 1941. godine.[98] Nakon pada Italije te je ugovore Pavelić proglasio nevažećima "Državnopravnom izjavom o razrješenju Rimskih ugovora" od 10. rujna 1943. godine.[99] I sam tekst Izjave i okolnosti u kojima je do nje došlo ostavili su neka pitanja otvorenima. Hrvatska je strana nastojala proširiti djelovanje Izjave, a time i svoju efektivnu vlast, ne samo na područje koje je Italiji pripalo na temelju Rimskih ugovora, nego i na ona područja koja je ona anektirala između dvaju svjetskih ratova. To joj u najvećoj mjeri nije pošlo za rukom jer je Njemačka, s obzirom na vojnopolitički razvitak u jugoistočnoj Europi i na Apeninskom poluotoku, nametnula druga rješenja. No ta su rješenja (utemeljenje Operativnog područja Jadransko primorje) imala privremeni i vojnički, a ne državnopravni karakter.

Hrvatska, dakle, ni dvostranim aktom, a ni jednostranim (makar iznuđenim) činom nije obeskrijepila Poglavnikovu Državnopravnu izjavu, niti odustala od svojih aspiracija. S obzirom na to da je Državnopravna izjava ostala na snazi, može se zaključiti da je u smislu međunarodnog prava ranija jugoslavensko-talijanska granica postala hrvatsko-talijanska granica. Pitanje može li se tumačiti da su njome anulirana talijanska postignuća na štetu hrvatskih

[95] "Zakonska odredba o istočnoj državnoj granici" objavljena je u: *Narodne novine*, 105/1941., br. 47 od 8. lipnja 1941. Do toga je došlo nakon Pavelićeva posjeta Hitleru i Ribbentropu, odnosno njemačkog pristanka na takvo proglašenje. Još je neko vrijeme ostalo otvoreno pitanje preuzimanja vlasti u tzv. zemunskom trokutu. (Opširnije Tomislav JONJIĆ, *Hrvatska vanjska politika 1939.-1942.*, Zagreb 2000., 486.-494., 738.-751.)

[96] NDH, Ministarstvo vanjskih poslova (dalje: MVP), *Međunarodni ugovori 1941*. Ugovor je hrvatska strana ratificirala 27. siječnja 1942. godine. Ratifikacijske su isprave razmijenjene u Berlinu, 20. lipnja 1942., kad je ugovor proglašen. Usp. *Narodne novine*, 106/1942., br. 153, 11. srpnja 1942. Još prije ratifikacije, zalaganjem hrvatske diplomacije, NDH je sačuvala još jedan dio nacionalnog teritorija: njemačka je strana popustila u pogledu granice zapadno od Zagreba, pa je Hum na Sutli 11. srpnja 1941. službeno vraćen NDH. (Usp. Zapisnik Lorković – Kasche o granici kod Bregane, Zagreb, dne 17. lipnja 1941. (NDH, MVP, *Međunarodni ugovori 1941*, 95.-96.; Vjekoslav VRANČIĆ, *Branili smo Državu, Uspomene, osvrti, doživljaji*, knj. 2., Barcelona – München 1985., 328.-329.

[97] *Hrvatski narod*, 3/1941., br. 256, Zagreb, 28. listopada 1941., 1.; NDH, MVP, *Međunarodni ugovori 1941*, Zagreb, 305.-306.

[98] Taj, kao i ostali dokumenti iz kompleksa tzv. Rimskih ugovora, objavljeni su u zagrebačkom dnevniku *Hrvatski narod*, 3/1941., br. 96, Zagreb, 19. svibnja 1941., te u službenoj zbirci međunarodnih ugovora NDH, MVP, *Međunarodni ugovori 1941*, 49.-64.

[99] *Nova Hrvatska*, 3/1943., br. 214, Zagreb, 12. rujna 1943., 1.

zemalja nakon Prvoga svjetskoga rata ostalo je otvoreno, jer Hrvatskoj do kraja rata u znatnoj mjeri nije pošlo za rukom efektivno preuzeti vlast na novooslobođenom području. Također je otvoreno ostalo pitanje granice s Mađarskom. Hrvatska je inzistirala na bivšoj jugoslavensko-mađarskoj granici, dok je Mađarska u Travanjskom ratu okupirala Međimurje te ga poslije anektirala. Taj jednostrani čin Hrvatska nikad nije priznala, nego je u svim službenim dokumentima Međimurje i dalje smatrala hrvatskim državnim teritorijem, a sve pregovore i sporazume s Mađarskom vodila je i sklapala uz rezervu u tom smislu.[100]

d) Organizacija vlasti NDH

Ako je, dakle, sporan ijedan od triju elemenata koji se traže za postojanje države, onda to može biti samo organizacija državne vlasti i možebitni stupanj njezine ovisnosti o stranim čimbenicima. Posve je jasno kako je do proglašenja NDH došlo u sklopu osovinskog napada na Kraljevinu Jugoslaviju, ali stvaranje hrvatske države nije bilo dio vojnopolitičkih planova Osovine.[101] Prema tome, taj napad i slom jugoslavenske države samo su u tehničkom smislu bili relevantni za postanak hrvatske države, kao što je, analogno, pola stoljeća poslije slom komunizma i bipolarnog ustroja svijeta u tehničkom smislu omogućio nastanak niza samostalnih država.[102] Samo po sebi, to ne utječe na državnost NDH jer povijest poznaje brojne primjere povezanosti s inozemnim čimbenicima pri nastanku i održanju države. Primjerice, Urugvaj je nastao sporazumom Brazila i Argentine (1828.), a Riječka država ugovorom između Kraljevstva SHS i Italije (1920.).[103] Albanija je nastala Londonskim ugovorom od 30. svibnja 1913. te je bila proglašena neutralnom i stavljena pod nadzor europskih velesila. Također je Opća skupština Ujedinjenih naroda 1947. donijela odluku o stvaranju Izraela (koji je jednostrano proglasio neovisnost 14. svibnja 1948.) odnosno 1949. odluku o nastanku neovisne Libije do 1. siječnja

[100] Opširnije T. JONJIĆ, *Hrvatska vanjska politika 1939.-1942.*, 534.-564.

[101] Kazimir KATALINIĆ, "Da li je Nezavisna Država Hrvatska bila naci-fašistička tvorevina", p. o. iz časopisa *Republika Hrvatska*, br. 156, Buenos Aires 1987., 1.-31.; ISTI, "The Declaration of Croatian Independence in the Light of International Documents", *Journal Of Croatian Studies*, Vol. XXVIII-XXIX, New York 1987.-88., 1.-31.; Josip ALEKSIĆ, "Da li je Nezavisna Država Hrvatska tvorevina Njemačke i Italije?", *Na ruševinama Jugoslavije*, Knjižnica Sloboda, sv. 15., Verlag Adria, Brugg – Zagreb 1992., 136.-144.

[102] Zato smatram točnom ocjenu austrijskoga povjesničara Rudolfa Kiszlinga, koji drži da je NDH, "za kojom su hrvatski rodoljubi čeznuli već stoljećima, nastala u proljeće [1941.] kao slučajna tvorevina drugoga svjetskog rata" (R. KISZLING, "Die Wehrmacht des Unabhängigen Staates Kroatien 1941-1945", *Oesterreichische Militär-Zeitung*, 1965., 261.). Ta ocjena obuhvaća nespornu unutarnju, nacionalnu komponentu (težnju i volju većine hrvatskog naroda), kao i vanjski čimbenik (napad na Jugoslaviju), bez kojega u tom trenutku ne bi moglo doći do uspostave hrvatske države.

[103] J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 64.

1952., što se i ostvarilo.[104] Slične primjere nude slučajevi SR Njemačke, DR Njemačke, BiH, Kosova itd.[105]

Organizacija vlasti nove države tekla je, kao što je spomenuto, razmjerno brzo i glatko na svim područjima života. Preuzeta je velika većina ranijih propisa, a doneseni su i novi, koji su stupali na snagu i u velikoj mjeri bili provođeni.[106] Mreža sudova i upravnih tijela (redarstvenih, poreznih, prometnih i dr.) te škola, fakulteta, sportskih i društvenih ustanova nastavila je funkcionirati u skladu s hrvatskim propisima i u ime nove države. Čitava je država organizirana u velike župe, kotare i općine odnosno gradove.[107] Nijedan segment javnoga ili društvenog života nisu preuzela državna tijela Njemačke, Italije ili Mađarske, osim što su oružane snage NDH u prvoj fazi rata bile mjestimično i povremeno, a u drugoj i generalno pothvatno (operativno) podređene talijanskom odnosno njemačkom zapovijedanju. No to je podređivanje bilo uvjetovano ratnim potrebama, formalnopravno su o njemu odlučile hrvatske vlasti i bilo je zamišljeno kao privremena vojnička mjera.[108]

Pitanje ovisnosti o drugim državama dolazi u obzir samo u pogledu Italije i Njemačke. Posve je jasno da je, napose iz kasnije perspektive, sklapanje Rimskih ugovora (18. svibnja 1941.) predstavljalo težak politički i psihološki udarac mladoj državi. No u ondašnjim okolnostima oni se zapravo mogu ocijeniti hrvatskim diplomatskim uspjehom jer se nije postavljala alternativa između te i neke druge, teritorijalno neokrnjene, posve suverene i eventualno demokratske države, nego je alternativa bila talijansko-njemačko-mađarska okupacija cjelokupnoga hrvatskog teritorija.[109] U svjetlu te alternative, teritorijalni gubitak uglavljen "Ugovorom o određivanju granica između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije" bio je žrtva dijela za cjelinu, kakvu poznaje povijest mnogih

[104] I niz drugih područja pod skrbništvom OUN-a stekao je neovisnost ugovorima između OUN-a i država skrbnica. (V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 30.-31.)

[105] Ni u najnovije doba činjenica da je politički, vojno-redarstveni i pravosudni sustav Kosova podvrgnut snažnom utjecaju inozemnih čimbenika nije bila zapreka da Međunarodni sud pravde ocijeni kako Republika Kosovo postoji kao država i da je, štoviše, kosovska "Deklaracija o neovisnosti" sukladna normama međunarodnog prava. Usp. http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15734.pdf, 11. srpnja 2011.

[106] U povijesti je zapravo uobičajeno da većina propisa bivše države, njezine ustanove, proračuni i porezna davanja još neko vrijeme ostanu na snazi, ali – "to više nije poredak nestale države, nego se stari propisi i odnosi uklapaju, prema volji odnosno pristanku nove države, u njezin pravni poredak, na dulje ili kraće vrijeme" (J. ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, 65.). Republika Hrvatska je primjerice u listopadu 1991. preuzela gotovo cjelokupno zakonodavstvo bivše SFRJ.

[107] Opširnije Eugen SLADOVIĆ VON SLADOEVIČKI, "Der Unabhängige Staat Kroatien (Eine staats- und völkerrechtliche Betrachtung)", *Zeitschrift für osteuropäisches Recht*, Neue Folge, Jg. 9/1942-1943, Heft 1/3, Berlin 1943., 1.-41.

[108] Iako ima stanovitih sličnosti, to se podređivanje ipak ne može poistovjetiti s podređivanjem svih savezničkih (pa tako i npr. francuskih, nizozemskih, belgijskih i dr.) snaga jedinstvenom britanskom ili američkom zapovijedanju na raznim bojištima tijekom Drugoga svjetskog rata.

[109] Opširnije o okolnostima koje su dovele do sklapanja tih ugovora, njihovu sadržaju i posljedicama vidi T. JONJIĆ, *Hrvatska vanjska politika 1939.-1942.*, 307.-484. i dr.

europskih naroda i država.[110] Također je Hrvatska uspjela izbjeći talijanske zahtjeve za uspostavljanje carinske i monetarne unije, kao i zahtjev za ulaskom u personalnu uniju.

"Sporazumom o pitanjima vojničkog značaja, koja se odnose na jadransko primorsko područje" Italija je doista nametnula Hrvatskoj znatna ograničenja o organiziranju vojske i mornarice, no ni to nije dokinulo njezinu državnost. U prvom redu, bivša je jugoslavenska država u mirnodopskom razdoblju bila spremna na slične ustupke Rimu na koje je Hrvatska pristala u ratno doba i na početku vlastitoga državnog života. No svakako je važnije istaknuti da povijest poznaje niz primjera u kojima države bivaju prinuđene na slična ograničenja, ali time ne prestaju biti države. Klasičan je slučaj Crne Gore, koja je i državnost i međunarodno priznanje stekla upravo po cijenu sličnog ustupka.[111] Znatno snažnija, upravo drastična politička, vojna i gospodarska ograničenja nametnuta su SR Njemačkoj, a i Japan se, prema ustavu iz 1947., "zauvijek" odrekao prava na prijetnju i uporabu sile, kao i prava na održavanje kopnenih, pomorskih ili zračnih snaga, pa čak i prava na rat.[112] I novija hrvatska povijest poznaje nametnuta ograničenja u pogledu naoružavanja (slučaj embarga na uvoz oružja). No nijedna od država kojoj su takva rješenja nametnuta ili je ona *potaknuta da ih primi* nije samim time izgubila svojstva državnosti.

Trećim ugovorom sklopljenim u Rimu 18. svibnja 1941., "Ugovorom o jamstvu i suradnji između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije", koji je sklopljen na 25 godina, Italija je zajamčila Hrvatskoj političku neovisnost i terito-

---

[110] Usp. Cavourovu spremnost na žrtvovanje Nizze i Savoje, iznuđeno De Valerino žrtvovanje dijela irskoga otoka, Adenauerove pristanke na njemačke teritorijalne gubitke odnosno kasnije Kohlovo i Genscherovo pristajanje na istočnu granicu Njemačke itd. Iz perspektive tradicionalnoga hrvatskog poimanja vlastitih nacionalnih područja, i Tuđmanovo inzistiranje na tzv. avnojskim granicama moglo bi se svrstati u tu kategoriju.

[111] Naime, Berlinski ugovor iz 1878. u svom je čl. XXIX. priznanje Crne Gore uvjetovao korekcijom novostečenih crnogorskih granica te nizom drugih ograničenja. Crna Gora dobila je luku Bar s uskim pojasom obale i zaleđem, ali joj nije bilo dopušteno Bar pretvoriti u ratnu luku. Ta luka i sve crnogorske vode morale su biti zatvorene za ratne brodove svih naroda, a Austro-Ugarskoj je priznato pravo da daje konzularnu zaštitu pomorskoj trgovačkoj zastavi Crne Gore te obavlja pomorski i sanitarni nadzor nad lukom Bar i crnogorskom obalom. Također je Crna Gora bila prisiljena primijeniti austro-ugarsko pomorsko zakonodavstvo koje je na snazi u Dalmaciji te se sporazumjeti s Austro-Ugarskom o pravu izgradnje puta i željeznice preko novostečenoga crnogorskog teritorija u Primorju. Predviđeno je i da Crna Gora uz obale rijeke Bojane neće podizati utvrđenja, osim do udaljenosti do šest kilometara od Skadra. (Opširnije Novak RAŽNATOVIĆ, "Sprovođenje odluka Berlinskog ugovora o Crnoj Gori", *Zbornik radova: Međunarodni naučni skup povodom 100-godišnjice ustanka u Bosni i Hercegovini, drugim balkanskim zemljama i istočnoj krizi 1875-1878 godine, Sarajevo – Ilidža, 1-3. oktobra 1975.*, t. I., Sarajevo 1977., 291.-302.)

[112] U službenom engleskom prijevodu, čl. 9. japanskog ustava glasi: "Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. (2) To accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized." (Usp. Hitoshi NASU, "Article 9 of the Japanese Constitution Revisited in the Light of the International Law", http://sydney.edu.au/law/anjel/documents/ZJapanR/ZJapanR18_08_Nasu.pdf, 11. kolovoza 2011.)

rijalnu cjelovitost te se obvezala na podupiranje njezina političkog razvoja i napretka. Taj je ugovor voljom zapravo obiju stranaka ostao uglavnom mrtvo slovo na papiru, ali je s obzirom na tadašnji odnos snaga u Europi i utjecaj Italije formalno bio dobitak za Hrvatsku.[113] No kao što njemačko-slovački "Ugovor o zaštiti" nije doveo u pitanje slovačku državnost (pa ni priznanje koje su joj podijelile brojne države, među kojima i velesile i neutralne države), tako ni Rimski ugovori, uza sve svoje pogubne posljedice, nisu doveli u pitanje postojanje NDH kao države. Nema nikakve sumnje da su hrvatsko-talijanski sporazumi (Rimski ugovori) faktično osiguravali Italiji znatan stupanj nadmoći, koji je zapravo proizlazio iz realnog odnosa snaga i važnosti Italije u tadašnjoj europskoj politici. No kasniji razvitak hrvatsko-talijanskih odnosa pokazuje da je Hrvatska nastupala kao samostalan subjekt međunarodnog prava. Jedna od bitnih posljedica tih ugovora bilo je tješnje naslanjanje Hrvatske na Njemačku, što je izazivalo znatno talijansko nezadovoljstvo. I ta okolnost pokazuje da Hrvatska nije bila talijanski vazal niti talijanski protektorat: da je bilo drugačije, njezino oslanjanje na Njemačku ne bi bilo moguće. Konačnu potvrdu dalo je razvrgnuće Rimskih ugovora u rujnu 1943. i dosljedan otpor Hrvatske da primi novoga poslanika Mussolinijeve Talijanske Socijalne Republike (*nota Tamburini*) dok ovaj ne donese službenu potvrdu da i Italija smatra Rimske ugovore razriješenima.[114] Time je NDH pokazala da njezina ravnopravnost u odnosima s Italijom počiva u odnosu snaga, a ne u pravnim (ugovornim) obvezama.

No time što je pred talijanskim posezanjima zaštitu tražila u Berlinu NDH nije prestala biti država, niti je stekla status njemačkog protektorata. Od nekadašnjeg zaštitnika Jugoslavije, Njemačka se od državnog udara u Beogradu 27. ožujka 1941. pretvorila u njezina smrtnog neprijatelja. Iako je u mjesecima i godinama nakon toga koristila činjenicu da hrvatske vlasti traže njemačko posredovanje i pomoć u odnosu prema Talijanima, pa slijedom toga nastoje svoje vanjskopolitičke poteze – ali i niz unutarnjih mjera – uskladiti s njemačkim pogledima, Hrvatska nije prestala voditi svoju niti je počela voditi njemačku politiku. Svjetska je povijest prepuna primjera da se male države naslanjaju na velesile i da svoju politiku prilagođavaju njihovoj.[115] Ni činjenica da su hr-

---

[113] Vrijedi usporediti taj, a i ostale ugovore potpisane u Rimu, s "Ugovorom o zaštiti" koji su Treći Reich i Slovačka sklopili u ožujku 1939. godine. Njime je Njemačka na 25 godina, s mogućnošću produljenja, preuzela obvezu zaštite Slovačke i cjelovitosti njezina teritorija, slijedom čega je u određenim dijelovima Slovačke ovlaštena držati vojno osoblje i izgrađivati vojna postrojenja, te na tom području preuzeti i civilnu vlast. Štoviše, i oni njemački državljani koji bi na temelju privatnopravnih ugovora bili angažirani pri podizanju vojnih postrojenja u tom području ne bi bili podvrgnuti slovačkoj, nego njemačkoj sudbenosti. Zauzvrat se Slovačka obvezuje svoju vanjsku politiku voditi u najtješnjoj suradnji s Njemačkom, a i izgradnju svojih oružanih snaga veže uz njemački pristanak. Tekst Ugovora ("Vertrag über das Schutzverhältniss zwischen dem Deutschen Reich und dem Slovakischen Staat") vidi u: *ZAÖRV*, 9/1939., br. 1, 510.-511.

[114] Opširnije Jere JAREB, *Pola stoljeća hrvatske politike. Povodom Mačekove autobiografije*, 2. izd., Zagreb 1995., 109.-110.

[115] Čini se da bi zanimljive rezultate dala i usporedba stupnja samostalnosti koju je, s jedne strane, prema silama Osovine pokazivala NDH, s onim koju, na drugoj strani, pokazuje Re-

vatske oružane snage na temelju dvostranog sporazuma često bile pothvatno (operativno) podvrgnute njemačkom vojnom zapovijedanju sama po sebi ne dovodi u pitanje državnost NDH, budući da je to bilo uvjetovano samom prirodom ratovanja, tim prije što hrvatsko ratište nije bilo izolirano, nego je bilo dio ratnoga sukoba koji se protezao od Finske do Sahare.[116]

e) Sposobnost NDH da stupa u odnose s drugim državama

Tijekom svoga četverogodišnjeg postojanja NDH je sklopila veliki broj međunarodnih ugovora te pristupila većem broju međunarodnih konvencija.[117] Neki od tih ugovora sklopljeni su i s neutralnim državama, a u nizu multilateralnih ugovora, kao što je istaknuo Degan, kao stranke se pojavljuju ne samo države koje su je *de iure* priznale, nego i druge države, kao što su Francuska, Albanija, Nizozemska, Norveška, San Marino i Švedska.[118] Nema nijednog primjera da bi Italija ili bilo koji talijanski politički čimbenik (uključujući i designiranoga kralja iz talijanske kraljevske kuće) zastupao Hrvatsku na bilo kojem bilateralnom ili multilateralnom sastanku ili skupu, ili da bi u njezino ime potpisao bilo koju ispravu ili ugovor. Također, dosadašnja historiografska istraživanja nisu pokazala da bi talijanska ili njemačka diplomacija imale ikakvu važniju ulogu u procesu pregovaranja i sklapanja međunarodnih ugovora koje je NDH potpisala s drugim državama (npr. Bugarskom, Rumunjskom, Švicarskom itd.), ne računajući one u kojima su Njemačka odnosno Italija i same bile stranke. To vrijedi i za pitanje sukcesije Kraljevine Jugoslavije. Ono je razriješeno "Sporazumom o imovinskopravnom razrješenju bivše jugoslavenske države i o nekim drugim financijskim pitanjima" od 22. srpnja 1942.,[119] koji je dopunjen sporazumom sklopljenim 2. rujna 1943. u Beču. NDH je postala jedna od sljednica Kraljevine Jugoslavije, naslijedivši razmjeran dio prava i obveza koje je počela uživati odnosno ispunjavati.[120] Za razliku npr. od Srbije, čije je interese zastupala Njemačka, Hrvatska je bila stranka tog ugovora i njezine su interese zastupali njezini predstavnici.

---

publika Hrvatska u prvom desetljeću XXI. stoljeća. Formiranje prve Sanaderove vlade krajem 2003., u koju zbog prigovora EU nije ušla Hrvatska stranka prava, ili sudbina Zaštićenoga ekonomsko-ribolovnog pojasa, samo su neke od brojnih ilustracija posvemašnjeg hrvatskog podređivanja vanjskoj, sigurnosnoj i gospodarskoj politici EU čak i prije nego što je Hrvatska postala njezinom članicom odnosno prije nego što je u odnosu na EU preuzela obveze u formalnopravnom smislu. No nema nikakve dvojbe da samim time Republika Hrvatska nije prestala biti država.

[116] Churchill je u travnju 1941. zabilježio kako je "mala ali efikasna grčka mornarica prešla (…) sad pod britansku komandu". (Winston S. CHURCHILL, *Drugi svetski rat. Tom III – Velika alijansa*, Beograd, s. a., 213.)

[117] Popis svih međunarodnih ugovora koje je NDH sklopila i konvencija kojima je pristupila vidi u: *Ante Pavelić: 100 godina*, 43.-107. Usp. M. BLAŽEKOVIĆ, "Proces protiv nadbiskupa Stepinca i medjunarodni status Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)", 338.-349.

[118] V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 172.

[119] *NDH, Međunarodni ugovori 1942.*, 225.-284.

[120] Franjo ŽILIĆ, "Koje je obveze bivše jugoslavenske države preuzela Nezavisna Država Hrvatska?", *Mjesečnik – Glasilo Hrvatskog pravničkog društva*, br. 10, Zagreb 1943., 465.-469.

NDH je poduzimala i mnoge korake u vanjskoj politici koji nisu bili prethodno usklađeni niti dogovoreni s Berlinom. Razumije se da pritom nije išla *protiv* interesa Osovine, jer to faktično nije ni mogla, budući da je protivnička strana i prije rata i tijekom njega poricala hrvatskom narodu pravo na samostalan državni život. No posve samostalno Hrvatska je pokušala izboriti švicarsko priznanje *de iure*,[121] samostalno se trudila izboriti vatikansko priznanje (iako je u prvi mah i talijanska diplomacija pokušala djelovati u njezinu korist), a razumljivo je da je posve samostalno kušala uspostaviti diskretne odnose s ratnim protivnicima Osovine, zapadnim Saveznicima.[122] Jedno od najkrupnijih vanjskopolitičkih pitanja koje je opterećivalo hrvatsku državu bio je spor o Međimurju. No to je bio hrvatsko-mađarski, a ne talijansko-mađarski ili njemačko-mađarski spor. Povoljniju poziciju u tom sporu Hrvatska je pokušavala izboriti primarno vlastitim snagama, pa čak i zamislima koje nikako nisu mogle konvenirati vanjskopolitičkim interesima Osovine, kao što je pokušaj zbližavanja sa Slovačkom i Rumunjskom, koje su imale vlastitih računa s Mađarskom. Dakle, u vanjskopolitičkom pogledu Hrvatska je nastupala samostalno, štiteći svoje interese u skladu sa svojim mogućnostima i odnosom snaga u Europi i svijetu

f) Međunarodno priznanje NDH

Prema tome, u skladu s načelom efektiviteta, može se zastupati stajalište da je NDH postojala kao država. Načelno je prihvatljiva ocjena dr. M. Blažekovića koji, pozivajući se na inozemne autoritete (R. Albrecht-Carrié, H. Jellinek, H. Seeler), smatra da je Kraljevina Jugoslavija prestala postojati kao država i da je na jednome dijelu njezina teritorija odcjepljenjem (secesijom), u skladu s davnašnjim težnjama hrvatskoga naroda, nastala hrvatska država.[123] No njezin međunarodnopravni subjektivitet tijekom četverogodišnjeg postojanja, prema Blažekovićevu shvaćanju, doživljava mijene. Osloncem na kategorizaciju njemačkoga međunarodnopravnog autoriteta Reinholda Horneffera, Blažeković ocjenjuje kako je NDH od 10. do 16. travnja 1941., tj. do formiranja prve vlade, "država u nastajanju" (država *in statu nascendi*, *werdender Staat*). U razdoblju od 16. travnja do 18. svibnja 1941. već je država u pravome smislu riječi, premda još nema potpuno uređene odnose s velesilama, i iako je "nastala revolucionarnim i s gledišta međunarodnog poretka protupravnim, odnosno 'extra legem' načinom" (poput SAD-a, Belgije 1830., Čehoslovačke 1918., Kraljevstva SHS 1918. ili Poljske 1919.). Nakon sklapanja Rimskih ugovora od 18. svibnja 1941., koji su realizirani samo manjim dijelom, NDH je država koja prema Italiji nije ni u odnosu protektorata niti bilo kakvog državnog saveza, iako je

[121] T. JONJIĆ, "Pitanje priznanja Nezavisne Države Hrvatske od Švicarske Konfederacije", *Časopis za suvremenu povijest*, 31/1999., br. 2, 261.-278.

[122] O tome vidi Ivo OMRČANIN, *Angloamerican-Croatian Rapprochement*, vl. nakl., Washington 1989., passim; T. JONJIĆ, *Hrvatska vanjska politika 1939.-1942.*, 753.-773.

[123] M. BLAŽEKOVIĆ, "Proces protiv nadbiskupa Stepinca i medjunarodni status Nezavisne Države Hrvatske", 355.-367.

faktično neravnopravna. Nakon 10. rujna 1943. odnosno poništenja Rimskih ugovora Hrvatska u međunarodnopravnom smislu nastupa kao posve samostalna i neovisna država. Ali širenje pobune i sve jači angažman njemačkih vojnih snaga, kojima su hrvatske oružane snage pothvatno podređene te koje na jednome dijelu hrvatskog područja uspostavljaju operativno područje, faktično stavljaju NDH u položaj države koja pristaje na boravak savezničkih snaga na svome području u svrhu obrane zajedničkih interesa, slično položaju američke vojske na Islandu i američko-islandskom odnosu nakon što se Island 17. lipnja 1944. proglasio republikom.[124]

Ma koliko je pitanje međunarodnoga priznanja faktično utjecalo na položaj NDH (iako – kao što nam pokazuje slovački slučaj – nije moglo predstavljati nikakvo jamstvo njezina opstanka), u hrvatskoj se pravnoj teoriji, a još više u politici i publicistici, isticalo njegovo deklaratorno značenje. Još se češće tvrdilo da NDH nije neka nova država, nego se radi o državi čija je samostalnost obnovljena, pa joj u tom slučaju nije ni potrebno priznanje u klasičnome smislu.[125] Ta je argumentacija bila sukladna klasičnoj hrvatskoj državnopravnoj argumentaciji kojom se dokazivalo npr. da je Hrvatska i nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe (1868.) zadržala elemente državnosti, pa su hrvatski političari 1918.–1941. vrlo često pozivali na uspostavu stanja prije 1. prosinca 1918., smatrajući da je tek tada Hrvatska prestala biti državom.

No NDH je ipak dobila i podijelila niz priznanja *de iure*: tako ju je priznalo dvanaest država (Mađarska, Njemačka, Italija, Slovačka, Bugarska, Rumunjska, Japan, Španjolska, Danska, Finska, Mandžurija i Nacionalna Kina).[126]

Ne čini se osobito uvjerljivom česta, ovlaš spominjana, tvrdnja da su ta priznanja ograničene vrijednosti jer su ih podijelile sile Osovine i njihovi saveznici. U prvom redu, narav režima ne čini državu, pa je s gledišta međunarodnoga prava sasvim svejedno je li ga podijelila demokratska ili neka druga vlada. Kao drugo, takva teza nameće nekoliko dodatnih pitanja. Primjerice, među državama koje su priznale NDH bila je i Danska, koju je Njemačka zauzela tijekom Drugoga svjetskog rata, ali su danski kralj i vlada ostali u zemlji. Nema dakle nikakva spora o tome da je Danska 1940.–1945. nastavila postojati kao država, a nastupila je i na osnivačkoj konferenciji OUN-a u San Franciscu. Nije jasno po kojem bi kriteriju Danska mogla punopravno sudjelovati pri osnivanju OUN-a, a da se pritom njezino ranije priznanje NDH potpuno obezvrijedi kao priznanje "saveznice Osovine".

Također treba imati na umu da je niz država koje su priznale NDH nastavio i nakon toga održavati diplomatske odnose s Velikom Britanijom ili SSSR-om. Sovjetski Savez (koji je zadržao diplomatske odnose s Bugarskom iako je

[124] *Isto*, 349.-355.

[125] U tom su smislu u hrvatskom novinstvu pisali dr. Mirko Košutić, dr. Vinko Krišković, dr. E. Sladović i dr. Usp. T. DREZGA, "Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske", 33.-34.

[126] M. BLAŽEKOVIĆ, "Dokumenti o priznanju Nezavisne Države Hrvatske", *Hrvatska misao*, sv. 22., Buenos Aires 1957., 9.-36.; T. JONJIĆ, *Hrvatska vanjska politika 1939.-1942.*, 309.-343. i d.

ova sudjelovala u ratu na Istoku!) u jesen 1941. vršio je snažan pritisak na London da prekine diplomatske odnose s Finskom, Mađarskom i Rumunjskom,[127] dakle državama koje su u međuvremenu priznale NDH i s njom uspostavile diplomatske odnose, pa i razmijenile poslanike. Ako nema spora o tome da je priznanje jedne države politički akt, onda se čini da je logično postaviti pitanje: zašto bi te države (Finska, Mađarska i Rumunjska) te njihove vlade imale i mogle izražavati pravno relevantnu volju tijekom ljeta i jeseni 1941., priznajući Veliku Britaniju i održavajući diplomatske odnose s njom, dok bi njihovi politički akti koji se manifestiraju u priznanju NDH i održavanju diplomatskih odnosa s hrvatskom državom u isto to vrijeme bili pravno irelevantni?

Zašto bi u prvome slučaju tu volju slobodno izražavale legalne vlade suverenih država, dok bi u drugome slučaju te iste vlade tih istih država u to isto vrijeme bile diskvalificirane kao "marionetske"? Nije jasno kojim bi se načelom mogao braniti tako nejednak pristup.

Pored priznanja *de iure*, s još većim brojem država NDH je stupila u pravne i faktične odnose. No to ne znači da i dalje mnoga pitanja ne ostaju otvorena i podložna različitim interpretacijama. Izvrsnu ilustraciju za to pruža švicarski odnos prema NDH i Kraljevini Jugoslaviji. Hrvatsko nastojanje da Švicarska Konfederacija *de iure* prizna Hrvatsku izjalovilo se razmjerno brzo. Dijelom iz vlastitih pobuda, a još više pod utjecajem britanske i američke diplomacije, Švicarska je to traženje odbila te je nastavila održavati diplomatske odnose s Kraljevinom Jugoslavijom, čiji je poslanstvo nastavilo djelovati u Bernu. No Švicarska je istodobno zadržala konzulat u Zagrebu te je na hrvatsko traženje rang njegova šefa podigla na razinu generalnoga konzula, koga su hrvatske vlasti tretirale ne samo kao konzularnog, nego i kao diplomatskog predstavnika. Također su između NDH i Švicarske sklopljena dva međunarodna ugovora s uzajamnim pravima i obvezama, a Konfederacija je dopustila da se (u Zürichu, a ne u Bernu!) otvori Stalno trgovinsko izaslanstvo NDH kojemu je prešutno dopušteno i obavljanje ograničenih diplomatsko-konzularnih poslova.[128]

Također je Švicarska Konfederacija kao depozitar nekih multilateralnih međunarodnih ugovora i konvencija formalno i bez rezervi potvrdila primitak hrvatskih notifikacija o pristupu tim ugovorima. Iako u doktrini prevladava stajalište da je Švicarska priznala NDH samo *de facto*, sklapanje međudržavnih ugovora i djelovanje konzularnih predstavništava dopušta i shvaćanje da se radilo o prešutnome (konkludentnom) priznanju *de iure*.[129] To se stajalište može zastupati, pri čemu treba imati na umu da je ono u koliziji s činjenicom da je Švicarska nastavila *de iure* priznavati Kraljevinu Jugoslaviju.

Donekle je usporediva situacija s francuskim odnosom prema Kraljevini Jugoslaviji: francuska je vlada 22. travnja 1941. oduzela jugoslavenskom diplo-

[127] W. S. CHURCHILL, *n. dj.*, 483.-491. i d.

[128] Opširnije T. JONJIĆ, "Pitanje priznanja Nezavisne Države Hrvatske od Švicarske Konfederacije", nav. čl.

[129] O prešutnom priznanju opširnije Bernd LOUDWIN, *Die konkludente Anerkennung im Völkerrecht*, Berlin 1983.

matskom predstavništvu status službene misije, smatrajući da Jugoslavija više ne postoji. No četiri mjeseca poslije, u kolovozu 1941., francuski je poslanik u Ankari priopćio svomu jugoslavenskom kolegi da je to učinjeno pod njemačkim pritiskom, ali da višijevska Francuska i dalje priznaje Jugoslaviju.[130] Unatoč tomu NDH i Francuska u proljeće 1942. sklopile su trgovački ugovor. Dok je francuski konzulat u Zagrebu nastavio djelovati tijekom cijelog rata, Hrvatska je u Lyonu otvorila Stalno hrvatsko izaslanstvo za gospodarske poslove, a uskoro je u Vichyju počelo djelovati hrvatsko kulturno izaslanstvo.[131] U slučaju SSSR-a stvari stoje drugačije, budući da je on u jednom razdoblju zastupao stajalište da je Kraljevina Jugoslavija prestala postojati, ali nisu objavljeni nikakvi dokazi da je bio spreman priznati NDH ili s njom uspostaviti makar faktične odnose.

Zaključak

Otkad postoji međunarodno pravo u suvremenom značenju tog pojma, i na razini doktrine i na razini običajnoga odnosno kodificiranog prava naglašeno dominira shvaćanje da je nastanak nove države događaj ili proces koji se zbiva bez ikakva obzira na pravne norme. Za novu je državu presudno tzv. načelo efektiviteta: ako je na određenom stalno nastanjenom području uspostavljena efektivna i trajnija vlast koja presudno normira pravni život i bitno utječe na ponašanje pučanstva, onda se može govoriti da je nastala nova država. Te je pretpostavke Nezavisna Država Hrvatska (1941.–1945.) ispunjavala, tim više što je pretežan dio hrvatskog življa na njezinu području, poučen tragičnim iskustvima u vrijeme jugoslavenske države, priželjkivao stvaranje neovisne Hrvatske. Činjenica da je NDH proglasio Ustaški pokret, dakle politička snaga koja je u stranačkome smislu bila znatno slabija od vodeće hrvatske političke stranke (Hrvatske seljačke stranke), kao ni činjenica da je to tehnički učinio u kontekstu raspada Kraljevine Jugoslavije te u savezu s revizionističkim taborom (silama Osovine), ne može utjecati na ocjenu da je NDH nastala kao država. Dakako, utjecala je na njezin unutarnji ustroj i vanjskopolitičku orijentaciju, a u konačnici i na sudbinu te države koja je u proljeće 1945. doživjela slom.

---

[130] Veselin ĐURETIĆ, *Vlada na bespuću, internacionalizacija jugoslovenskih protivrječnosti na političkoj pozornici drugog svjetskog rata*, Beograd 1982., 28.

[131] T. JONJIĆ, *Hrvatska vanjska politika 1939.-1942.*, 529.-530.

SUMMARY

THE QUESTION OF THE STATEHOOD OF THE INDEPENDENT STATE OF CROATIA

The author analyzes the issue of the formation of the Independent State of Croatia (Nezavisna Država Hrvatska) in light of international law and the teachings concerning the establishment of the state, pointing out the disagreements concerning this issue that can be found in the existing literature, which in large part are motivated by either ideological-political reasons or a misunderstanding of the historical facts. Because international legal experts almost without exception agree that the formation of this state was an event or process which cannot in its entirety be explained in legalistic terms or using an international law framework, the formation of this state is judged according to the so called principle of effectiveness and has no connection to the nature of the regime which came into being to govern this state. In accordance with this principle, but also with the fact that the vast majority of Croats desired independent statehood, this author believes that the Independent State of Croatia established in 1941 was established both in actuality and in law as a state.

Key words: State, International Law, Independent State of Croatia (Nezavisna Država Hrvatska), Kingdom of Yugoslavia

UDK 94(497.5)"18/..." CODEN CSUPER ISSN 0590-9597

ČASOPIS ZA SUVREMENU POVIJEST 3 2011

HRVATSKI institut za POVIJEST

ČSP 43, br. 3, 661.-948., Zagreb 2011.

ČASOPIS ZA SUVREMENU POVIJEST
JOURNAL OF CONTEMPORARY HISTORY

IZDAVAČ • PUBLISHER
Hrvatski institut za povijest - Croatian Institute of History, Zagreb
Republika Hrvatska - Republic of Croatia

Časopis izlazi tri puta godišnje; cijena ovom primjerku je 50,00 kn;
Godišnja pretplata 120,00 kn.
Žiro račun: 2390001-11000127, otvoren kod: HPB, Jurišićeva 4, 10000 Zagreb.
Devizni račun: 2500-327153, S.W.I.F.T.: HPBZHR2X, Hrvatska poštanska banka, Jurišićeva 4
Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatski institut za povijest - ČASOPIS
ZA SUVREMENU POVIJEST, 10000 Zagreb, Opatička 10.
E-mail: nbaric@isp.hr
Telefon: (01) 4851-722, 4851-723. Faks: (01) 4851-725
Rukopisi se ne vraćaju.
Uredništvo ne odgovara za navode i gledišta iznesena u pojedinim prilozima.
Izdavanje časopisa sufinancira Ministarstvo znanosti Republike Hrvatske.
Prijava o izdavanju Časopisa za suvremenu povijest ubilježena je u
Sektoru informiranja Ministarstva kulture i prosvjete pod br. 294.